

# Analisis CSIS

## Konflik Sosial: Tantangan Domestik dan Global

### ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*  
SI-MPR 2001: Pemerintahan Baru, Program Kerja,  
dan Prospeknya
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*  
Perkembangan Ekonomi Makro Kuartal Kedua 2001

### ARTIKEL

- ❑ Kekerasan dan Pengendalian Konflik
- ❑ Kekerasan Sosial di Kalimantan:  
Sebuah Analisis Antropologi Sosiokultural
- ❑ Pemanfaatan Strategi Pengembangan Masyarakat  
Bagi Penumbuhan Sikap Kesetiakawanan dan  
Integrasi Sosial Antaretnis di Indonesia
- ❑ Nasionalisme Aceh dan Negara Federal: Mengapa Tidak?
- ❑ Ancaman Disintegrasi Bangsa dan  
Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia
- ❑ Pemisahan Diri vs. Otonomi:  
Mencari Akar Kemelut Irian Jaya
- ❑ Sinergi Antara Manajemen Konflik Internal  
dan Kebijakan Luar Negeri
- ❑ Politik Etnis dan Kudeta di Fiji

### DOKUMEN

- ❑ Pertemuan Menlu ASEAN Ke-34  
dan Stabilitas Kawasan Asia Tenggara



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggungjawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi-Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

RedaksiPelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR REDAKSI</b>	222
<b>ANALISIS PERISTIWA</b>	
□ <b>Tinjauan Perkembangan Politik:</b> SI-MPR 2001: Pemerintahan Baru, Program Kerja, dan Prospeknya <i>M. Djadijono</i>	223
□ <b>Tinjauan Perkembangan Ekonomi:</b> Perkembangan Ekonomi Makro Kuartal Kedua 2001 <i>Tim Departemen Ekonomi CSIS</i>	241
<b>ARTIKEL</b>	
□ Kekerasan dan Pengendalian Konflik <i>Leo Agustino</i>	254
□ Kekerasan Sosial di Kalimantan: Sebuah Analisis Antropologi Sosiokultural <i>Amri Marzali</i>	269
□ Pemanfaatan Strategi Pengembangan Masyarakat Bagi Penumbuhan Sikap Kesetiakawanan dan Integrasi Sosial Antaretnis di Indonesia <i>C. Elly Kumari Tjahya Putri</i>	291
□ Nasionalisme Aceh dan Negara Federal: Mengapa Tidak? <i>Indra J. Piliang</i>	308
□ Ancaman Disintegrasi Bangsa dan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia <i>Arry Bainus</i>	317
□ Pemisahan Diri vs. Otonomi: Mencari Akar Kemelut Irian Jaya <i>Dhurorudin Mashad</i>	326
□ Sinergi Antara Manajemen Konflik Internal dan Kebijakan Luar Negeri <i>T. May Rudy</i>	342
□ Politik Etnis dan Kudeta di Fiji <i>Mathias Maw</i>	350
<b>DOKUMEN</b>	
□ Pertemuan Menlu ASEAN Ke-34 dan Stabilitas Kawasan Asia Tenggara <i>Faustinus Andrea</i>	363

# PENGANTAR REDAKSI

Sidang Pembaca yang terhormat,

**D**ENGAN keberagaman suku, agama maupun etnis yang ada, maka Indonesia menjadi sangat rawan terhadap konflik. Pertikaian dan konflik dalam masyarakat yang terjadi di Indonesia tidak hanya mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, tetapi telah menimbulkan banyak kesengsaraan di kalangan rakyat. Oleh sebab itu, konflik yang berakar pada beragam permasalahan seperti perbedaan suku, agama maupun kecemburuan sosial perlu segera diselesaikan dan diakhiri. Pada penerbitan yang ketiga ini, ANALISIS CSIS memberikan perhatian khusus pada persoalan konflik tersebut dengan mengetengahkan tema "Konflik Sosial: Tantangan Domestik dan Global". Tema ini diangkat karena konflik sosial dalam berbagai skala dan bentuk juga menjadi persoalan di banyak negara lain.

Tulisan pertama yang ditulis oleh *Leo Agustino* terfokus pada bahasan teoretis tentang latar belakang terjadinya konflik serta metode pengendaliannya. Analisis tentang berbagai penyebab konflik dan alternatif pemecahannya juga dikemukakan oleh *Amri Marzali*. Analisisnya dilakukan dalam konteks antropologi sosiokultural, dengan mengambil kasus kekerasan sosial di Kalimantan, khususnya menyangkut perseteruan antara etnis Dayak melawan migran Madura. Kekerasan sosial di Kalimantan juga terjadi terhadap perusahaan-perusahaan besar. Dari sudut pandang lain, *C. Elly Kumari Tjahya Putri* melihat bahwa penghormatan terhadap kemandirian masyarakat yang disertai dengan langkah-langkah pemberdayaan merupakan sebuah strategi untuk menekan terjadinya konflik. Dalam pengertian ini, masyarakat yang berdaya akan mampu meningkatkan kerja sama di antara mereka yang mempunyai perbedaan nilai dan budaya, yang pada akhirnya menumbuhkan tenggang rasa dan kebersamaan.

Untuk menyelesaikan konflik di Aceh antara GAM dan TNI, maka upaya-upaya mempertemukan faham kebangsaan di antara keduanya perlu dicoba. Dalam tulisannya, *Indra J. Piliang* berpendapat bahwa cara di atas dapat dicoba karena kedua belah pihak yang bertentangan tersebut mempunyai landasan yang sama, yaitu nasionalisme kebangsaan. Pembentukan negara federal, sistem bikameral maupun pemilihan pejabat secara langsung, merupakan alternatif penyelesaian untuk menghentikan pertikaian di Aceh. Hal tersebut didukung oleh *Arry Bainus*, yang mengemukakan bahwa penggunaan kekerasan militer untuk menekan konflik di Indonesia tidak pernah berhasil. Cara yang perlu dicobakan untuk mengatasi ancaman disintegrasi adalah dengan melalui otonomi daerah. Senada dengan pendapat tersebut, *Dhurorudin Mashad* menyoroti tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang antara lain digunakan sebagai cara untuk meredam konflik.

Konflik yang terjadi di dalam negeri ternyata telah menempatkan diplomasi luar negeri Indonesia berada pada posisi yang sulit. Hal ini mengingat diplomasi maupun kebijakan luar negeri sering dipengaruhi oleh keadaan di dalam negeri. Oleh sebab itu, menurut *T. May Rudi*, sinergi antara langkah-langkah yang dilakukan pemerintah di dalam negeri dengan strategi diplomasi luar negeri perlu mendapatkan perhatian, agar diplomasi dan strategi kebijakan luar negeri Indonesia dapat mencapai sasarannya. Tulisan terakhir adalah mengenai konflik sosial di Fiji. Tulisan *Mathias Maw* ini memberikan tambahan informasi tentang terjadinya konflik yang dipicu oleh kecemburuan penduduk asli terhadap etnis pendatang, suatu persoalan yang juga dihadapi oleh Indonesia.

# ANALISIS PERISTIWA

## TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

### SI-MPR 2001: Pemerintahan Baru, Program Kerja dan Prospeknya

*M. Djadjono*

#### PENDAHULUAN

**S**ALAH satu perkembangan politik yang terjadi di Indonesia dari bulan Juni-September 2001 yang paling menonjol dan menarik untuk ditelaah adalah dilaksanakannya Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat/ SI-MPR yang dipercepat dari rencana semula 1 Agustus menjadi 21 sampai dengan 26 Juli 2001. Muara akhir dari SI-MPR tersebut adalah terjadinya pergantian pemerintahan dengan kabinet baru dan program kerja baru di bawah pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri dan Wakil Presiden Hamzah Haz, menggantikan kabinet di bawah pimpinan Presiden KH. Abdurrahman Wahid (Presiden Wahid) dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri.

Pelaksanaan SI-MPR yang dipercepat tersebut menarik untuk telaah, antara lain, karena di dalamnya terdapat pernik-pernik (peristiwa-peristiwa kecil yang menyertainya) tetapi dapat menimbulkan implikasi konstitusional yang tidak sederhana. Tulisan ini hendak menelaah: (1) pernik-pernik SI-MPR 2001 beserta implikasinya; dan (2) sosok pemerintahan baru Indonesia pasca SI-MPR 2001 berikut program kerja dan prospeknya.

#### PERNIK-PERNIK SI-MPR 2001

SI-MPR atas permintaan rapat paripurna DPR-RI 30 Mei 2001 untuk meminta pertanggungjawaban Presiden KH. Abdurrahman Wahid karena dianggap tidak mengindahkan Memorandum 1 dan

II<sup>1</sup> semula telah diputuskan oleh Rapat Pimpinan MPR bersama Pimpinan 11 Fraksi di MPR tanggal 31 Mei 2001 akan mulai dilaksanakan tanggal 1 Agustus 2001.<sup>2</sup> Namun Rapat Pleno Badan Pe-

<sup>1</sup>Memorandum I disampaikan DPR kepada Presiden Wahid pada tanggal 1 Februari 2001 karena Presiden dinilai telah melanggar Pasal 9 UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam kaitannya dengan kasus dugaan keterlibatannya dalam pencairan dana Yanatera Bulog dan bantuan Sultan Brunei Darussalam yang lazim dikenal dengan istilah "Buloggate" dan "Bruneigate" (*Kompas*, 2 Februari 2001). Memorandum II disampaikan 30 April 2001 karena Presiden dianggap tidak memperhatikan Memorandum I (*Kompas*, 1 Mei 2001). Akhirnya, karena DPR menganggap bahwa Presiden tidak memperhatikan Memorandum II, maka pada 30 Mei 2001, dengan tanpa persetujuan Fraksi Kebangkitan Bangsa dan Fraksi PDKB sedangkan Fraksi TNI-Polri abstain, DPR memutuskan meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa (*Media Indonesia*, 31 Mei 2001).

<sup>2</sup>*Kompas*, 1 Juni 2001. Oleh Presiden dan para pendukungnya, proses keluarnya Memorandum I dan II serta permintaan DPR untuk menggelar SI-MPR itu dinilai kontroversial bahkan inkonstitusional. Oleh karena itu, pada 29 Mei 2001, Pemerintah mengirim surat kepada Ketua Mahkamah Agung (MA) agar mengeluarkan Fatwa bahwa Memorandum DPR kepada Presiden dan permintaan pelaksanaan SI-MPR itu inkonstitusional. Untuk membahas permintaan tersebut, MA membentuk Tim Sembilan (*Kompas*, 30 Mei 2001). Jawaban MA kepada Presiden menegaskan: MA berketetapan untuk tidak mengeluarkan Fatwa berkaitan dengan konstitusional atau tidaknya pelaksanaan SI-MPR karena menurut Pasal 37 UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung hanya menegaskan bahwa MA bisa memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum pada lembaga tertinggi dan tinggi negara, baik diminta atau tidak (*Koran Tempo*, 1 Mei 2001). Menurut Menlu Alwi Sihab, Presiden tidak puas atas Fatwa yang diberikan oleh MA karena isinya tidak sesuai dengan yang diminta Presiden (*Media Indonesia*, 2 Juni 2001). Jawaban MA itu, menurut Menteri Pertahanan Mahfud M.D. secara garis besarnya hanya mengatakan bahwa secara yuridis

kerja MPR (BP-MPR)<sup>3</sup> tanggal 9 Juli 2001 menyarankan kepada Pimpinan Majelis bahwa jika terjadi perkembangan situasi dan kondisi yang mengancam keselamatan dan integritas bangsa dan negara sebagai akibat langsung atau tidak langsung dari kebijakan/tindakan Presiden, Pimpinan Majelis agar secepatnya mengundang anggota MPR untuk mengadakan rapat paripurna dalam rangka SI-MPR (*Media Indonesia*, 10 Juli 2001).

Pada tanggal 20 Juli 2001, dalam suasana yang sangat menegangkan,<sup>4</sup> Pre-

prosedural, Memorandum I dan II sudah benar dan sah tetapi mengenai substansinya MA berpendapat tidak berwenang menilai. Menurut MA, yang berwenang menilai hanyalah MPR (*Suara Pembaruan*, 2 Juni 2001). Seusainya SI-MPR, Moh. Mahfud menyatakan bahwa meski merupakan realitas politik tetapi ia mempertanyakan keabsahan SI-MPR tersebut (*Koran Tempo*, 28 Juli 2001). Penilaian bahwa SI-MPR 2001 kontroversial dikemukakan pula oleh Tolleng (2001).

<sup>3</sup>Menurut Pasal 32 Tap MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR-RI, BP-MPR antara lain bertugas mempersiapkan Rancangan Acara dan Putusan-putusan Sidang Umum, Tahunan atau Istimewa (SU, ST atau SI) MPR dan memberi saran atau pertimbangan kepada Pimpinan Majelis menjelang SU, ST atau SI-MPR.

<sup>4</sup>Pelantikan Pemangku Sementara Jabatan Kepala Kepolisian Negara menegangkan karena beberapa jam sebelumnya, Ketua MPR Amien Rais menegaskan bahwa tanggal 21 Juli 2001, MPR akan mengadakan Sidang Paripurna jika pada 20 Juli 2001 Presiden melantik Chaeruddin Ismail sebagai Kepala Polri (*Kompas*, 21 Juli 2001). Sebaliknya, Presiden menyatakan bahwa kebijakannya itu tidak melanggar Tap MPR No. VII/MPR/2000 karena DPR belum membuat UU pelaksanaan Tap tersebut. Dijelaskan pula bahwa kebijakannya itu sudah mendapat persetujuan dari Ketua DPR. Nanti setelah DPR selesai reses (16 Agustus 2001) baru ditetapkan Kepala Polri secara definitif. Tetapi Akbar Tandjung, sebagaimana dikutip Kantor Berita Antara, menolak per-

siden KH. Abdurrahman Wahid melantik Jenderal Polisi Chaeruddin Ismail sebagai Pemangku Sementara Jabatan Kepala Polri tanpa dihadiri oleh Panglima TNI, Menko Polsoskam dan Kapolri yang dinonaktifkan serta tanpa persetujuan DPR (*Kompas*, 21 Juli 2001). Akibatnya, Pimpinan MPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi di MPR langsung menggelar rapat dengan putusan: keesokan harinya (tanggal 21 Juli 2001), para anggota MPR yang sudah siaga di Jakarta diundang untuk melaksanakan Rapat Paripurna dalam rangka SI-MPR. Dalam Rapat Paripurna MPR tanggal 21 Juli 2001 (tanpa dihadiri oleh Fraksi PKB dan PDKB).<sup>5</sup> Akhirnya suara mayoritas anggota MPR menyetujui percepatan pelaksanaan Sidang Istimewa MPR (dari 601 Anggota MPR yang hadir, 592 setuju termasuk 38 orang dari Fraksi TNI-Polri, 5 orang menolak, sedangkan dan 4 orang abstain) (*Kompas*, 22 Juli 2001).

Percepatan pelaksanaan SI-MPR lebih dimantapkan lagi setelah pada 23 Juli 2001, Presiden Wahid mengeluarkan Maklumat (Dekrit) yang pada intinya berisi pembekuan MPR/DPR dan Golkar serta mengembalikan kedaulatan ke ta-

ngan rakyat dengan mempercepat pelaksanaan Pemilu. Kecuali itu, kepada seluruh jajaran TNI-Polri diperintahkan untuk mengamankan pelaksanaan pemberlakuan "dekrit" ini dan menghalangi Sidang Istimewa yang akan digelar MPR karena tidak ada pemerintahan tandingan dalam sebuah negara. Sebaliknya, hanya beberapa saat setelah Presiden mengeluarkan "dekrit", Kapuspen TNI, Marsda TNI Graito Usodo menegaskan bahwa TNI tidak akan melaksanakan perintah Presiden dan tetap akan mengamankan pelaksanaan SI-MPR yang konstitusional (*Media Indonesia*, 23 Juli 2001). Di samping itu, hanya dalam waktu beberapa jam, atas permintaan Ketua MPR, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan "Fatwa" bahwa Maklumat Presiden 23 Juli 2001 melanggar hukum (*Kompas Cyber Media*, 23 Juli 2001).

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945 bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat yang kekuasaannya tidak terbatas, maka SI-MPR itu akhirnya benar-benar digelar dari tanggal 21 sampai dengan 26 Juli 2001. SI-MPR ini menghasilkan empat buah Ketetapan seperti berikut: (1) Ketetapan MPR No. I/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 sebagai tidak sah dan bertentangan dengan hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum; (2) Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia, KH. Abdurrahman Wahid, di mana intinya menegaskan bahwa ketidakhadiran dan penolakan Presiden untuk memberi-

---

nyataan Presiden tersebut. Penolakan Akbar ini oleh Wakil Sekjen DPP PKB, Chotibul Umam Wiranu dianggap sebagai kebohongan publik (*Kompas*, 21 Juli 2001).

<sup>5</sup> Fraksi PKB dan PDKB tidak hadir dalam Rapat Paripurna MPR 21 Juli 2001 karena tidak setuju percepatan SI-MPR yang didasarkan pada kebijakan Presiden mengangkat Pemangku Sementara Jabatan Kapolri. Sebab menurut mereka, kebijakan Presiden itu tidak bertentangan dengan Tap MPR No. VII/MPR/2000 karena UU yang mengatur prosedur ini belum ada.

kan pertanggungjawaban dalam SI-MPR serta penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001 sungguh-sungguh melanggar haluan negara, dan karena itu memberhentikan KH. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia; (3) Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan KH. Abdurrahman Wahid sampai habis masa jabatan Presiden Republik Indonesia 1999-2004; (4) Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia (*Koran Tempo*, 27 Juli 2001).

### Percepatan SI-MPR 2001 dan Problem Prosedural-Konstitusional

Jika semua pihak konsisten mempedomani Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara Angka Romawi VII dan Tap No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara serta Tap No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, percepatan pelaksanaan SI-MPR 2001 dengan alasan kebijakan Presiden mengangkat Pemangku Jabatan Sementara Kepala Kepolisian Negara, Jenderal Polisi Chaeruddin Ismail, di dalamnya terdapat problem prosedural-konstitusional yang cukup kontroversial. Sebab, yang

dilakukan Presiden Wahid tanggal 20 Juli 2001 tidaklah mengangkat Kapolri definitif tetapi hanyalah melantik Pemangku Jabatan Sementara Kapolri. Oleh Presiden Wahid pun dijelaskan bahwa: "Nanti setelah DPR selesai menjalani masa resesnya (16 Agustus 2001) barulah akan ditetapkan Kapolri yang definitif" (*Kompas*, 21 Juli 2001).

Oleh karena itu, masuk akal jika Presiden dan pendukungnya membela diri bahwa kebijakan tersebut tidak melanggar Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Sebab, dalam Pasal 7 ayat (3) Tap tersebut hanya ditegaskan bahwa Kepala Kepolisian Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dalam pasal ini tidak ada aturan tentang pengangkatan pemangku jabatan sementara. Lagi pula, undang-undang tentang bagaimana prosedur pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri sebagaimana diamanatkan penyusunannya oleh Pasal 11 Ketetapan MPR sampai saat itu belum juga dikeluarkan oleh DPR. Oleh sebab itu, jika Presiden Wahid dianggap melanggar Tap tersebut, maka permintaan pelaksanaan SI-MPR seharusnya ditempuh melalui proses dari awal, yakni melalui penyampaian Memorandum I dan II oleh DPR kepada Presiden. Jika Presiden tidak mengindahkan kedua memorandum tersebut, barulah DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa. Namun dalam kasus pengangkatan Pemangku Sementara Jabatan Kapolri ini, prosedur tersebut tidak ditempuh oleh DPR dan MPR. Oleh karena itu, dapat dime-

ngerti jika Presiden menganggap<sup>6</sup> percepatan SI-MPR itu inkonstitusional.

Sementara itu, berkenaan dengan percepatan kedua SI-MPR yang didasarkan pada kebijakan Presiden mengeluarkan Maklumat, kiranya dapat dipahami jika menimbulkan kemarahan MPR. Sebab menurut UUD 1945, Presiden harus tunduk kepada MPR dan karena itu tidak selayaknyalah Presiden membeku-

---

<sup>6</sup> Penilaian bahwa percepatan SI-MPR inkonstitusional dan tidak etis serta tidak sesuai dengan semangat MPR sebagai alat kontrol pemerintah dikemukakan oleh Anggota Komisi Pemilihan Umum, Mulyana W. Kusumah. Menurutnya, jika MPR benar-benar ingin melakukan fungsi kontrolnya, seharusnya Presiden dimintai pertanggungjawaban tentang 20 butir keputusan yang dihasilkan dalam Sidang Tahunan. Sementara itu, Ketua F-PKB DPR-RI, Taufiqurrahman Saleh menilai bahwa proses-proses politik yang ada saat ini sudah tidak sesuai dengan Tata Tertib dan undang-undang. Taufiqurrahman mempertanyakan: apakah secara hukum benar, yang mengundang Sidang Istimewa itu cukup Pimpinan MPR (*Kompas*, 22 Juli 2001). Sedangkan sekitar 4.000 kiai pengasuh Pondok Pesantren se-Indonesia yang mengadakan silaturahmi di Pesantren Assidiqiyah II, Batu-ceper, Tangerang tanggal 22 Juli 2001 menegaskan hal-hal berikut: (1) SI-MPR tidak sah karena prosesnya sedari awal penuh dengan cacat, baik prosedural maupun materiil; (2) pimpinan yang terpilih secara demokratis lewat proses Pemilu dan SU-MPR RI adalah pemimpin yang sah; (3) mendukung agar Presiden segera mengeluarkan dekrit dan membekukan MPR/DPR guna segera bisa menemukan jalan keluar dari kebuntuan politik saat ini; (4) segera mempercepat Pemilu, karena masalah pokok dari berkembangnya konflik elite ini bersumber dari lemahnya konstitusi yang masih menimbulkan banyak tafsir; (5) pihak TNI dan Polri hendaknya tetap berpegang teguh pada jati dirinya sebagai pengayom dan pelindung rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Panglima Besar Jenderal Soedirman; (6) segenap lapisan masyarakat agar senantiasa menahan diri dari tindakan-tindakan anarkis dan destruktif (*Media Indonesia*, 23 Juli 2001).

kan MPR yang merupakan atasannya. Meskipun begitu, jika orang mau berfikir secara jernih, dikeluarkannya Maklumat tersebut pastilah ada latar belakang yang mendasarinya. Salah satu hal yang tampaknya melatarbelakangi kebijakan tersebut adalah munculnya anggapan dari Presiden bahwa telah terjadi kekacauan pelaksanaan konstitusi. Terhadap kasus ini dapatlah dikatakan bahwa antara praktek pelaksanaan ketatanegaraan dengan tatanan politik, masing-masing berjalan sendiri-sendiri dan tidak *match*. Hal ini merupakan kenyataan yang sangat fenomenal dan bisa menihilkan aturan-aturan konstitusional.

### Masalah Pergeseran Fokus Permintaan Pertanggungjawaban Presiden

Fokus permintaan pertanggungjawaban kepada Presiden Wahid dalam SI-MPR 21 sampai dengan 26 Juli 2001 tampak bergeser pula dari agenda semula. Berdasarkan Memorandum I dan II DPR-RI, seharusnya sebatas berkaitan dengan dugaan keterlibatan Presiden Wahid dalam pencairan Dana Yanatera Bulog dan bantuan Sultan Brunei Darussalam (*Bulog-gate* dan *Bruneigate*). Tetapi dalam prakteknya, permintaan pertanggungjawaban Presiden dalam SI-MPR yang dipercepat itu justru menjadi tidak jelas: apakah berkaitan dengan kebijakan Presiden mengangkat Pemangku Sementara Jabatan Kapolri ataukah kebijakannya mengeluarkan Maklumat (Dekrit) Presiden tanggal 23 Juli 2001? Ketidakjelasan ini mengandung implikasi pada terjadinya konflik konstitusional tersendiri.

## **Munculnya Anggota MPR Non-Fraksi dan Permasalahannya**

Menurut Ketetapan MPR No. II/MPR/2000 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR-RI Pasal 15, setiap anggota MPR wajib tergabung dalam salah satu Fraksi yang ada dalam Majelis. Namun ketika dilakukan pemungutan suara dalam Rapat Paripurna MPR tanggal 21 Juli 2001, ternyata terdapat beberapa anggota MPR yang disebut Non-Fraksi. Munculnya istilah Anggota MPR Non-Fraksi ini mengandung permasalahan tersendiri dari segi melanggar atau tidaknya terhadap Peraturan Tata Tertib MPR itu sendiri. Betapapun kecilnya masalah ini, kenyataan tersebut merupakan hal yang mengganjal konsistensi pelaksanaan peraturan-peraturan perundang-undangan. Jika MPR konsisten, seharusnya Tata Tertib tersebut diubah terlebih dulu agar dapat mengakomodasi anggota Non-Fraksi sebagai anggota independen. Sebab, pengharusan seseorang anggota MPR masuk ke dalam salah satu Fraksi juga merupakan pemaksaan kehendak.

## **Munculnya Gejala Politisasi TNI-Polri**

Menurut Pasal 30 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri serta Tap No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, pada intinya ditegaskan bahwa TNI dan Polri adalah alat negara dan bukan alat politik bagi kekuatan-kekuatan politik tertentu (baik bagi TNI dan Polri itu sendiri maupun Presiden, DPR, MPR, ataupun partai-partai politik dan lain-lain). TNI dan Polri adalah lembaga profesional

menurut fungsi dan bidangnya masing-masing. Tetapi di dalamnya juga terdapat kerancuan posisi yang cukup dilematis karena di satu sisi, kedua lembaga ini ditempatkan di bawah Presiden, tetapi di sisi yang lain pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR. Hal itu mengandung arti bahwa TNI dan Polri harus tunduk kepada Presiden, namun di sisi yang lain juga harus loyal kepada DPR.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika dalam situasi konflik antara Presiden dengan DPR dan MPR sejak November 1999 sampai Juli 2001, TNI dan Polri (baik di lapangannya sendiri maupun di DPR/MPR) juga akan dihadapkan pada posisi yang sulit dan dilematis (antara menjadi alat negara yang profesional ataukah menjadi alat politik). Namun, jika sikap-sikap yang ditunjukkan oleh jajaran TNI-Polri dan juga Fraksi TNI-Polri di DPR/MPR dicermati, kesan kuat yang dapat ditangkap adalah bahwa TNI dan Polri telah cenderung ditempatkan ataupun menempatkan diri sebagai "alat" politik, baik oleh dirinya sendiri maupun oleh Presiden dan DPR/MPR.

Kecenderungan penempatan TNI dan Polri sebagai "alat" politik oleh dirinya sendiri dapat dilihat dari sikap-sikap penentangan mereka terhadap perintah/keputusan Presiden. Seperti telah diberitakan sebelumnya, pihak TNI dan Polri sejak semula tidak mendukung dikeluarkannya Dekrit Presiden. Itulah sebabnya, hanya beberapa saat setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden, TNI menyata-

kan tidak mendukung pemberlakuan dekrit tersebut dan tidak akan melaksanakan perintah Presiden serta akan tetap mengamankan pelaksanaan SI-MPR yang konstitusional (*Media Indonesia*, 23 Juli 2001).

Kecuali itu, dapat dicermati pula dari pelaksanaan apel kekompakan satuan inti TNI di depan Istana Merdeka tanggal 22 Juli 2001 yang melibatkan 2.108 prajurit bersenjata lengkap dan 87 kendaraan lapis baja. Di antara kendaraan lapis baja itu, moncong senapannya ada yang dihadapkan ke Istana Negara tempat Presiden Abdurrahman Wahid beserta para penasihat dan sejumlah aktivis LSM sedang berkumpul. Menurut Panglima Kostrad, Letjen TNI Ryamizard Ryacudu yang bertindak sebagai Inspektur Upacara, apel ini tidak terkait dengan peristiwa apapun. Pihaknya juga menolak spekulasi bahwa gelar pasukan ini dimaksudkan sebagai isyarat bagi Presiden Wahid agar menyerah kepada MPR yang pagi harinya memulai Sidang Istis-mewa (*Media Indonesia*, 23 Juli 2001). Namun jika dicermati, spekulasi tersebut nampak menunjukkan kebenaran. Sebab ketika diperintahkan untuk mengamankan pelaksanaan Maklumat (Dekrit) Presiden 23 Juli 2001, pihak TNI ternyata menentang perintah tersebut.

Politisasi Polri oleh dirinya sendiri dapat disimak dari kasus berikut. Sebagai alat negara yang berada di bawah Presiden, seharusnya Polri tunduk kepada Presiden, tetapi ketika Presiden menon-aktifkan Kapolri Jenderal Polisi Surojo Bimantoro dan mengangkat Komisaris Jenderal Polisi Chaeruddin Ismail sebagai Pe-

mangku Sementara Jabatan Kapolri, terjadi upaya perlawanan dari Bimantoro yang didukung oleh beberapa kalangan warga Polri dan para pensiunan Polri serta Komisi I DPR. Dalam kasus ini, Polri tampak telah terseret ke dalam permainan politik praktis (Sage, 2001).

Kecenderungan politisasi TNI-Polri di DPR/MPR dapat disimak dari sikap-sikapnya menghadapi pengambilan keputusan dalam rapat-rapat DPR atas kasus *Buloggate* dan *Bruneigate* serta percepatan SI-/MPR. Pada rapat paripurna DPR 1 Februari 2001, Fraksi TNI-Polri menyatakan menyetujui hasil Pansus DPR tentang Buloggate dan Bruneigate dan dikeluarkannya Memorandum I DPR kepada Presiden (*Kompas*, 2 Februari 2001). Sebaliknya, pada Rapat Paripurna DPR 30 April 2001 untuk memutuskan dikeluarkan atau tidaknya Memorandum II DPR kepada Presiden, Fraksi TNI-Polri mengambil sikap abstain (*Kompas*, 1 Mei 2001). Sikap abstain juga diambil pada Rapat Paripurna DPR 30 Mei 2001 untuk mengambil keputusan perlu tidaknya DPR meminta SI-MPR guna meminta pertanggungjawaban Presiden (*Media Indonesia*, 31 Mei 2001). Meskipun begitu, dalam sidang paripurna MPR 21 Juli 2001 untuk memutuskan dipercepat atau tidaknya SI-MPR, TNI-Polri mengambil sikap mendukung percepatan SI-MPR (*Kompas*, 22 Juli 2001). Sikap-sikap seperti itu dapat dibaca mengandung kecenderungan "tergantung mana arus politik yang paling kuat diperkirakan akan menang".

Sementara itu, kecenderungan penempatan TNI-Polri sebagai alat politik oleh

Presiden sebagai petingginya dapat disimak dalam bentuk dimasukkannya Fraksi TNI-Polri di MPR ke dalam dua pilihan: mendukung perintah Presiden agar mencabut dukungan percepatan SI-MPR dan melaksanakan perintah untuk mengamankan Dekrit Presiden ataukah mereka mengundurkan diri (*Media Indonesia*, 23 Juli 2001).

### Masalah Fatwa Mahkamah Agung

Terhadap munculnya pro-kontra atas dikeluarkannya Memorandum I dan II DPR kepada Presiden dan digelarnya SI-MPR 2001, Mahkamah Agung telah menunjukkan kinerja yang sangat cepat dalam memberikan jawaban atas permintaan Fatwa kepadanya. Pada tanggal 29 Mei 2001, MA menerima permintaan Fatwa dari Pemerintah (Presiden) melalui Menteri Kehakiman dan HAM, Baharuddin Lopa (alm.), berkaitan dengan sah-tidaknya proses Memorandum I dan II DPR kepada Presiden dan akan digelarnya SI-MPR. Dalam waktu hanya berselang satu hari, Mahkamah Agung langsung memberikan jawaban tertulis kepada Presiden. Sementara itu, terhadap permintaan Fatwa yang diajukan oleh Ketua MPR tanggal 23 Juli 2001 sehubungan dengan kebijakan Presiden mengeluarkan Maklumat (Dekrit) tanggal 23 Juli 2001 juga dijawab sangat cepat (Maklumat dikeluarkan pukul 01.10 WIB, sedangkan Fatwa MA telah selesai dan dibacakan oleh Sekjen MPR di depan Sidang Paripurna MPR pukul 09.05 WIB tanggal itu juga, 23 Juli 2001).

Kecepatan kerja MA ini sangat mengembirakan. Hanya saja yang menimbulkan pertanyaan adalah: apakah karena yang meminta Fatwa adalah Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Tertinggi Negara? Bagaimana jika yang meminta Fatwa adalah pemilik kedaulatan di Republik ini, yakni rakyat kebanyakan, apakah MA juga akan memberikan keputusan secepat itu? Jika dalam memberikan jawaban kepada rakyat pencari keadilan pada pasca SI-MPR 2001 nanti tidak secepat sebagaimana diberikan kepada Presiden dan Ketua MPR, maka kredibilitas MA dapat dipertanyakan. Jika pelayanan kepada rakyat lebih lamban, maka penilaian yang kemungkinan dapat muncul adalah bahwa MA lebih memerankan diri sebagai alat politik lembaga penyelenggara negara yang lainnya daripada sebagai abdi hukum bagi siapapun.

Dalam pada itu, penilaian MA bahwa Maklumat (Dekrit) Presiden tanggal 23 Juli 2001 melanggar hukum merupakan suatu kasus yang fenomenal pula. Sebab, yang namanya Dekrit Presiden pasti melanggar semua peraturan perundangan, termasuk UUD. Oleh karena itu, masalah yang seharusnya dicermati oleh MA adalah latar belakang mengapa dan untuk apa dekrit itu dikeluarkan, siapa yang akan lebih diuntungkan: seluruh rakyat, bangsa dan negara ataukah hanya demi menyelamatkan kedudukan Presiden pribadi? Terhadap pertanyaan-pertanyaan ini, MA tampak tidak memberikan pertimbangan hukumnya. Sebab kesan yang dapat ditangkap adalah bahwa MA lebih memperhatikan masalah perbandingan besaran pro-kontra terhadap Maklumat Presiden tersebut.

## PEMERINTAHAN BARU: PROGRAM KERJA DAN DUKUNGANNYA

Beberapa saat setelah diangkat menjadi Presiden, Megawati menyatakan akan segera menetapkan susunan kabinet dan program kerjanya serta mendemisionerkan kabinet lama terhitung sejak tanggal 24 Juli 2001 pukul 00.00 WIB. Akhirnya, susunan dan personalia kabinet baru itu diumumkan tanggal 9 Agustus 2001, yang diberi nama Kabinet Gotong Royong.

Adapun program kerja pemerintahan baru meliputi enam hal seperti berikut: (1) mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka utuh Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) meneruskan proses reformasi dan demokratisasi dalam seluruh aspek kehidupan nasional melalui kerangka, arah, dan agenda yang lebih jelas, dengan terus meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia; (3) normalisasi kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan untuk memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat; (4) melaksanakan penegakan hukum secara konsisten, mewujudkan rasa aman serta tentram dalam kehidupan masyarakat, melakukan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme; (5) melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara serta kepercayaan luar negeri, termasuk lembaga-lembaga pemberi pinjaman dan kalangan investor terhadap pemerintah; (6) mempersiapkan penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2004<sup>7</sup> yang aman, tertib, rahasia dan langsung.

<sup>7</sup> Penjelasan Presiden Megawati pada waktu mengumumkan nama-nama anggota Kabinet tang-

Berkaitan dengan kabinet baru tersebut, terdapat beberapa hal yang menarik untuk dicatat. *Pertama*, dari segi kelembagaannya dapat dikatakan terjadi penambahan bila dibandingkan dengan kabinet pimpinan Presiden Wahid, yakni: dihidupkannya kembali jabatan Menko Kesra, dan Menteri Sosial serta Menteri Penerangan (meskipun nama dan kedudukannya diubah, yakni menjadi Menteri Negara Informasi dan Telekomunikasi).<sup>8</sup> Kecuali itu, juga dilakukan penambahan jabatan setingkat menteri yang dulunya bernama Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin) menjadi Badan Intelijen Negara (BIN).

*Kedua*, dari segi personalianya, terkesan adanya nuansa balas budi atau rehabilitasi mantan-mantan menteri semasa Presiden Wahid yang pernah dinyatakan terlibat KKN. Nuansa balas budi dapat disimak misalnya dari pengangkatan: (1) H. Matori Abdul Djilil (Ketua Umum DPP PKB yang dipecat oleh Majelis Syuro karena menyetujui percepatan SI-MPR) sebagai Menteri Pertahanan; (2) Letjen TNI Hari Sabarno (sebelumnya Wakil Ketua MPR dari unsur TNI/Polri yang oleh Presiden Wahid pernah diultimatum untuk mencabut dukungan Fraksi TNI/Polri terhadap percepatan SI-MPR ataupun mengundurkan diri dari jabatannya) sebagai Menteri Dalam Negeri;

gal 9 Agustus 2001 dan dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 2001.

<sup>8</sup> Kementerian-kementerian tersebut oleh Presiden Wahid pernah ditiadakan dan sempat dipersoalkan oleh DPR dalam bentuk digunakannya hak interpelasi pada bulan November 1999 yang kemudian menjadi awal dari perseteruan antara Presiden Wahid dengan DPR.

(3) Jenderal TNI (Purn.) Agum Gumelar sebagai Menteri Perhubungan (ketika menjabat Menko Polsoskam semasa pemerintahan Presiden Wahid, ia dengan tegas menentang dikeluarkannya Dekrit Presiden dan oleh karena itu dimarahi Presiden. Kecuali itu, ketika menjabat sebagai Komandan Jenderal Kopassus, Agum Gumelar juga mendukung terpilihnya Megawati menjadi Ketua Umum DPP PDI dalam Munas di Jakarta Desember 1993); (4) Letjen TNI (Purn.) AM. Hendropriyono (mantan Pangdam Jaya tahun 1993 yang ketika itu mendukung terpilihnya Megawati Soekarnoputri sebagai Ketua Umum DPP PDI hasil Munas di Jakarta 23 Desember 1993) menjadi Kepala Badan Intelijen Negara; (5) mantan Ketua Pansus *Buloggate* dan *Bruneigate* DPR-RI, Bachtiar Chamsyah, yang menjadi penyebab "diseretnya" Presiden Wahid ke SI-MPR dan berhasil dijatuhkan, sebagai Menteri Sosial.

Sementara itu, nuansa rehabilitasi dapat disimak antara lain dalam bentuk diangkatnya Yusuf Kalla menjadi Menko Kesra dan Laksamana Sukardi menjadi Menteri Negara BUMN. Kedua orang ini semasa Kabinet Presiden Wahid diberhentikan dari jabatannya sebagai Menperindag dan Menneq Pendayagunaan BUMN karena dianggap terlibat KKN.

Ketiga, ditilik dari elemen-elemen latar belakang para menteri yang diangkat dalam Kabinet Gotong Royong mencerminkan adanya campuran antara koalisi partai-partai politik dan profesional maupun militer sebagaimana dapat disimak dalam Lampiran. Berkaitan dengan ini, Presiden Megawati dinilai berhasil menyusun kabinet yang kompromistis teta-

pi kuat. Di satu sisi mengakomodasi aspirasi-aspirasi partai politik untuk pos-pos di luar bidang ekonomi, tetapi di sisi yang lain, untuk pos-pos ekonomi dinilai dapat menempatkan orang-orang yang profesional di bidangnya (Prihanto, 2001).

Pemerintahan Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz (yang merupakan koalisi Parpol dengan ideologi kebangsaan dan ideologi Islam kultural), tampak memperoleh dukungan luas, baik di dalam maupun di luar negeri. Dukungan dari dalam negeri bukan saja berasal dari politisi di DPR/MPR yang "mensponsori" percepatan SI-MPR, tetapi juga datang dari Fraksi PDKB yang semula menentang percepatan pelaksanaan SI-MPR dan tidak menghadiri SI-MPR tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Fraksi PDKB, kalangan pengasuh pondok pesantren dan akademisi.

Ketua MPR Amien Rais, misalnya, menyatakan bahwa dua orang itu merupakan kombinasi yang ideal: Megawati berlatar belakang nasionalis dan budaya Jawa, Hamzah Haz berlatar belakang Islam dan luar Jawa; Megawati pemimpin kharismatis, sedangkan Hamzah berpengalaman di DPR, politik serta berkeampilan di bidang ekonomi dan keuangan. Komentar bahwa duet Mega-Hamzah ideal karena gabungan antara nasionalis dan Islam dikemukakan pula oleh Rektor UGM, Prof. Dr. Ichlasul Amal (*Media Indonesia*, 27 Juli 2001) serta pengasuh Pondok Pesantren Tebu Ireng, Jombang yang adalah juga paman mantan Presiden Wahid, KH. Yusuf Hasyim. Oleh karena itu, KH. Yusuf Hasyim menambahkan bahwa sudah selayaknyalah

seluruh rakyat Indonesia mendukungnya. Dikemukakan pula bahwa hubungan nasionalis dengan Nahdliyin setelah turunnya Presiden Wahid tidak masalah karena Hamzah Haz merupakan kader NU sehingga dapat menjembatani konflik kedua golongan ini (*Koran Tempo*, 28 Juli 2001).

Sedangkan dukungan dari pihak yang semula menentang percepatan SI-MPR datang dari Fraksi PDKB sebagaimana dikemukakan oleh ketuanya, Prof. Dr. Manase Malo tanggal 28 Juli 2001. Manase Malo mengakui duet kepemimpinan Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz serta memberikan dukungan penuh agar bisa membawa negara ini keluar dari krisis multi-dimensional dan dapat mengatasi masalah-masalah mendasar seperti mencegah disintegrasi bangsa serta mampu menyediakan lapangan kerja bagi 40 juta penganggur (*Kompas*, 30 Juli 2001).

Dukungan dan kesediaan kerja sama datang pula dari dunia internasional, termasuk para kreditor. Presiden Amerika Serikat George W. Bush, misalnya, beberapa saat setelah SI-MPR mengangkat Megawati sebagai Presiden (ketika itu Presiden Bush sedang berada di Roma) segera mengadakan jumpa pers bersama Perdana Menteri Italia, Silvio Berlusconi. Dalam konperensi pers itu, Presiden Bush antara lain menyatakan bahwa: "Kami menunggu kerja sama dengan Presiden Megawati dan timnya dalam mengatasi tantangan reformasi ekonomi, resolusi damai terhadap tantangan separatistis, dan memelihara integritas teritorial. Ia juga berharap agar semua pihak akan bekerja sama untuk memelihara

perdamaian, mendukung konstitusi dan mendorong rekonsiliasi nasional" (*Koran Tempo*, 24 Juli 2001).

Lebih dari itu, melalui Wakil Perdagangan Amerika Serikat yang menemui Presiden Megawati di Jakarta, Presiden Bush mengundang Presiden Megawati berkunjung ke Washington tanggal 19 September 2001 pada saat pertemuan Sidang Umum PBB (*Bussines News*, 13 Agustus 2001). Dukungan dari dunia internasional pun terus mengalir seperti dari Perdana Menteri Australia John Howard, Perdana Menteri Jepang Yunihiro Koizumi (*Koran Tempo*, 24 Juli 2001), dan para pemimpin negara-negara ASEAN lainnya, negara-negara Uni Eropa, Kanada, Saudi Arabia, Sekjen PBB Kofi Annan, Bank Dunia, IMF dan banyak lagi yang lainnya.

Pemerintah dan rakyat Inggris juga memberikan dukungan penuh kepada pemerintahan Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz dengan Kabinet Gotong Royongnya. Untuk itu, pemerintah Inggris akan memberikan dukungan atas percepatan persetujuan peminjaman dana dari IMF dan juga Paris Club pada tahun 2001 ini dalam rangka membantu pembangunan Indonesia (*Suara Pembaruan*, 28 Agustus 2001).

Setelah Kabinet Gotong Royong terbentuk, IMF pun memberikan komitmen untuk mencairkan pinjamannya kepada Indonesia sebesar US\$400 juta pada sekitar bulan September 2001 (saat Pemerintahan Presiden Wahid, pencairan pinjaman ini terkatung-katung sejak Desember 2000). Komitmen IMF itu disampaikan oleh Deputy Direktur IMF untuk

Asia Pasifik, Anoop Singh dalam penandatanganan Lol di Jakarta, 27 Agustus 2001 (*Kompas*, 28 Agustus 2001).

Di samping dukungan, muncul pula pesimisme dari sementara kalangan. Mantan Presiden Wahid, misalnya, tidak mengakui kepresidenan Megawati dan memramalkan bahwa Mega tidak akan lama menduduki kursi Presiden (*Koran Tempo*, 6 Agustus 2001). Sementara itu, Ketua Partai Kebangkitan Bangsa, Effendy Choirie menyatakan partainya sangat pesimistis bahwa duet Mega-Hamzah bisa stabil dan efektif. Sebab, menurut Choirie, kedua tokoh ini mempunyai hubungan masa lalu yang sangat paradóks, konfrontatif dan tidak harmonis. Pemerintahan ini akan lebih parah dari duet Gus Dur-Mega (*Koran Tempo*, 30 Juli 2001). Sedangkan mantan Menteri Pertahanan, Moh. Mahfud M.D. menyatakan bahwa Mega-Hamzah merupakan kombinasi yang baik hanya untuk dua tahun ke depan, namun pada tahun terakhir sebelum suksesi akan timbul masalah pada keduanya. Sebab, masing-masing akan mempersiapkan diri menghadapi Pemilu 2004. Saat itulah masalah ideologis antara dua kekuatan ini akan muncul lagi (*Koran Tempo*, 28 Juli 2001).

## PENUTUP

Berdasarkan pencermatan atas peristiwa-peristiwa politik seperti diuraikan di depan, dapatlah diberikan beberapa catatan seperti berikut. Pertama, proses dan hasil akhir SI-MPR 2001 memang merupakan realitas politik yang tidak dapat ditolak oleh siapapun. Sebab, menurut UUD 1945 dan Tap-tap MPR yang

masih berlaku, MPR memang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat yang kekuasaannya tidak terbatas. Meskipun begitu, di dalamnya terdapat pernik-pernik politik yang mengandung kerancuan dalam pelaksanaan ketatanegaraan. Sumber masalahnya adalah karena tidak jelas dan tegasnya aturan hukum, baik dalam UUD 1945, Tap-tap MPR maupun undang-undang yang diberlakukan untuk menilai suatu kebijakan lembaga-lembaga penyelenggara negara, termasuk Presiden.

Agar di masa depan tidak terulang kembali kerancuan-kerancuan serupa, maka diperlukan penataan kembali sistem pemerintahan Indonesia secara lebih rinci dan tegas dan harus dimulai dari penyempurnaan UUD 1945 dan Tap-tap MPR yang mengandung kerancuan serta penyusunan aneka undang-undang baru sebagai operasionalisasi amanat Perubahan UUD 1945 maupun Tap-tap MPR hasil Sidang Tahunan bulan Agustus 2000.

Hal-hal penting yang perlu dimasukkan ke dalam penyempurnaan pasal-pasal UUD 1945 itu antara lain: (1) diperlukan adanya ketentuan secara lebih rinci dan tegas tentang kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga penyelenggara negara secara seimbang sehingga dapat diwujudkan mekanisme *checks and balances* secara benar;<sup>9</sup> (2)

<sup>9</sup> Pengaturan *checks and balances* antarlembaga penyelenggara negara ini sangat penting dimasukkan dalam UUD 1945 karena secara *built-in system* (dalam Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan Negara dan Tap-tap MPR serta undang-undang), kedudukan Presiden sebenarnya sangat lemah terhadap DPR. Sebab semua

sebagai sesama lembaga penyelenggara negara seperti halnya Presiden, DPR dan MPR yang berisi orang-orang yang dalam dirinya selalu melekat sifat baik dan buruk, maka kedua lembaga ini pun memiliki peluang yang sama untuk melanggar UUD dan haluan negara. Oleh karena itu, yang menjadi persoalan ialah lembaga manakah yang paling berwenang menilainya? Dalam konstruksi UUD 1945 yang lama, lembaga penilai itu seharusnya MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat. Namun, karena menurut UUD 1945 itu pula, semua anggota DPR sekaligus merangkap sebagai anggota MPR dan menurut UU No. 4/1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD, mayoritas anggota MPR terdiri atas anggota DPR (500 dari 700 orang), maka tampaknya mustahil MPR dapat secara objektif menilai DPR dan dirinya sendiri. Oleh karena itu, dalam penyempurnaan UUD

---

anggota DPR sekaligus merangkap sebagai anggota MPR. Menurut UU No. 4/1999 jumlah anggota MPR ditetapkan 700 orang di mana 500 orang di antaranya berasal dari DPR yang berarti dapat mendominasi MPR. Para anggota DPR yang sekaligus merangkap anggota MPR tersebut dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden dan dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden. Sebaliknya, Presiden tidak dapat membekukan DPR. Satu-satunya kekuatan Presiden hanyalah kemungkinan mengeluarkan dekrit negara dalam keadaan bahaya. Tetapi dalam alam demokrasi, hal ini pun sangat sulit ditempuh oleh Presiden, apalagi landasan UU Keadaan Bahaya tahun 1957 itu pun bukan UUD 1945 tetapi UUDS 1950 yang oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sudah dinyatakan tidak berlaku. Oleh karena itu, peluang Presiden untuk mengeluarkan Dekrit pembekuan DPR ini perlu dimasukkan pula ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 disertai dengan kriteria dan persyaratan yang jelas dan tegas.

1945 tersebut perlu dimasukkan adanya lembaga penilai DPR/MPR yang independen. Jika lembaga penilai independen itu menyimpulkan bahwa DPR dan MPR benar-benar dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap UUD dan haluan negara, maka lembaga ini harus segera memutuskan untuk melaksanakan Pemilu baru guna mengganti keanggotaan DPR/MPR; (3) pengaturan sistem kepartaian dan sistem Pemilu dalam UUD 1945 yang lama tidak jelas, padahal kedua institusi ini merupakan prasyarat suatu negara demokrasi. Oleh karena itu, dalam penyempurnaan UUD 1945 ini perlu dimasukkan pula klausul tentang sistem kepartaian (multi-partai ataukah dwi-partai) dan sistem Pemilunya harus ditegaskan menggunakan sistem proporsional, distrik ataukah campuran keduanya; (4) berkaitan dengan sistem pemerintahan, dalam UUD 1945 yang lama tampak ambivalen antara presidensiil ataukah parlementer. Oleh karena itu, dalam UUD yang baru nanti perlu ditegaskan sistem pemerintahan model mana yang dianut; (5) mengingat pada pasca perubahan pertama dan kedua UUD 1945 dan Tap-tap MPR yang dikeluarkan dalam Sidang Tahunan bulan Agustus 2000 terdapat ketentuan-ketentuan yang harus dituangkan dalam undang-undang yang sampai dengan selesainya SI-MPR 2001 belum berhasil disusun, misalnya UU tentang Tata Cara Pembuatan Undang-Undang dan UU tentang Susunan dan Kedudukan serta Hubungan Kewenangan TNI dan Polri dalam Menjalankan Tugasnya, Syarat-syarat dan Tata Cara Pemberhentian Anggota DPR, UU tentang Jumlah dan Kriteria Anggota Komisi Kebenaran

dan Rekonsiliasi Nasional, UU tentang Keuangan Negara dan lain sebagainya harus segera diselesaikan penyusunannya agar terdapat tolok ukur yang jelas terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga penyelenggara negara; (6) selain dari pada itu semua, dalam perubahan UUD 1945, Tap-tap MPR maupun aneka undang-undang operasionalisasi amanat UUD 1945 yang telah diubah maupun Tap-tap MPR, haruslah selalu dimasukkan klausul aturan peralihan yang menegaskan bahwa selama peraturan perundangan operatif yang baru belum dikeluarkan, maka peraturan perundangan yang lama masih tetap berlaku. Klausul seperti ini dirasa sangat penting agar suatu kebijakan dapat dinilai dengan tolok ukur yang objektif pula.

*Kedua*, dalam keseluruhan kebuntuan proses negosiasi atau kompromi politik antara Presiden dengan DPR/MPR, ternyata bahwa TNI-Polri merupakan kekuatan politik riil yang sangat menentukan siapa pemenangnya. Dukungan Fraksi TNI-Polri bagi percepatan SI-MPR 21 Juli 2001 dan penentangan TNI-Polri terhadap Dekrit Presiden menjadi kemenangan DPR/MPR dan mengakibatkan Presiden Wahid diberhentikan dari jabatannya. Kasus ini mengindikasikan bahwa peran politik TNI-Polri di masa depan, betapapun telah ditempatkan di bawah supremasi sipil melalui Perubahan Kedua UUD 1945 (Pasal 30) dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 akan tetap sangat menentukan dan tidak dapat dinafikan oleh semua kekuatan politik yang ada, termasuk Presiden, DPR dan MPR.

*Ketiga*, mencermati dukungan luas masyarakat di dalam negeri maupun dunia internasional terhadap pemerintahan baru pimpinan Megawati dan Hamzah Haz, tampaknya secara politis-psikologis, pemerintahan baru ini cukup prospektif. Tetapi apakah dukungan-dukungan awal tersebut akan terus mengalir sampai dengan akhir masa pemerintahannya ataukah akan mengalami kerejakan dan kerusakan di tengah jalan, masih sulit diprediksikan. Hal yang dialami oleh Presiden Wahid merupakan pengalaman dan catatan penting tersendiri bagi kelangsungan pemerintahan baru ini.

Meskipun secara politis telah memperoleh dukungan luas, tetapi dari sisi yang lain dihadapkan pada berbagai tantangan yang tidak ringan. Hal itu terutama adalah dalam melaksanakan tugasnya melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagaimana diungkapkan oleh Presiden Megawati sendiri dalam Pidato Kenegaraan di depan Sidang Paripurna DPR tanggal 16 Agustus 2001. Tugas tersebut tidak ringan karena di satu sisi, masalah disintegrasi bangsa dan wilayah serta ketidaktentraman dan keamanan masyarakat berupa teror bom,<sup>10</sup> perampokan disertai pem-

<sup>10</sup> Menurut keterangan Kabag Humas Mabes Polri, Irjen Pol. Didi Widayadi, pada tanggal 9 Agustus 2001, sejak tahun 1999 hingga awal Agustus 2001, di seluruh Indonesia terjadi 149 kasus peledakan bom, tetapi yang berhasil dita-

bunuhan<sup>11</sup> telah benar-benar menjadi ancaman riil di Indonesia. Di sisi lain, aturan operatif tentang pembagian tugas pokok dan wewenang TNI dan Polri belum selesai disusun oleh DPR bersama Pemerintah. Lebih dari itu, di tengah-tengah munculnya teror-teror bom, kerusuhan bernuansa sara maupun tingginya kriminalitas, antara TNI-Polri justru sering terjadi bentrok fisik dan senjata yang membawa korban bukan saja di kalangan mereka sendiri, tetapi juga di kalangan rakyat sipil. Contohnya dapat disimak misalnya dalam perkelahian bersenjata yang terjadi di Madiun, dan sebelumnya terjadi di Aceh, Ambon, Jambi, Kotawaringin Timur, dan Serui-Irian Jaya.<sup>12</sup>

Dalam pada itu, untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dihadapkan pada tantangan yang tidak ringan pula. Sebab anggaran yang tersedia untuk itu jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan anggaran rutin (belanja pegawai) dan pembayaran cicilan utang luar negeri beserta bunganya. Dari rencana anggaran tahun 2000 sebesar Rp.183,069 trilyun, misalnya, pengeluaran rutin untuk mendukung kegiatan operasional pemerintahan, baik di pusat maupun

daerah dialokasikan sebesar Rp. 143,682 trilyun, sedangkan rencana anggaran pembangunan hanya dialokasikan Rp. 23,356 trilyun untuk pembiayaan pembangunan rutin dan pembiayaan proyek sebesar Rp. 16,030 trilyun (*Kompas*, 21 Januari 2001). Sementara itu, dalam APBN 2001, pengeluaran rutin dialokasikan sebesar Rp. 213,4 trilyun sedangkan anggaran pembangunan hanya dialokasikan sebesar Rp. 45,5 trilyun. Selanjutnya, pengeluaran rutin dalam RAPBN 2002 dialokasikan sebesar Rp. 195 trilyun sedangkan pengeluaran pembangunan hanya direncanakan sebesar Rp. 47,1 trilyun (*Kompas*, 8 September 2001). Sementara itu beban cicilan utang beserta bunganya kepada IMF akan cukup besar dari tahun ke tahun. Tahun 2001 diperkirakan mencapai SDR 995,5 juta; tahun 2002 mencapai SDR 2.112 juta; tahun 2003 sebesar SDR 1.189,8 juta; tahun 2004 sebesar SDR 855,3 juta; sedangkan tahun 2005 sebesar SDR 920,9 juta (kurs 1 SDR setara dengan US\$ 1,3) (*Bisnis Indonesia*, 27 Agustus 2001). Dengan kecilnya anggaran pembangunan dan besarnya beban pembayaran utang luar negeri seperti itu mengandung arti bahwa pemenuhan kesejahteraan umum dan pencerdasan kehidupan bangsa Indonesia akan terbengkalai.

Akhirnya, agar dapat terus bertahan sampai akhir masa jabatannya, langkah-langkah Presiden Megawati dalam mengakomodasikan semua komponen kekuatan politik dan kalangan profesional ke dalam personalia kabinetnya hendaknya tidak dirusak, baik dari dalam maupun dari luar. Kecuali itu, khu-

---

ngani baru sebanyak 43 kasus (*Situs Satunet.com.*, 9 Agustus 2001).

<sup>11</sup> Kasus perampokan dengan kekerasan selama tiga bulan (Juni sampai dengan 31 Agustus 2001) di Jakarta dan Bogor saja sebanyak sembilan kali dengan korban luka parah maupun tewas ditembak dan kerugian milyaran rupiah (*Kompas*, 1 September 2001).

<sup>12</sup> Lihat Editorial Media Indonesia, *Media Indonesia On-Lines*, 17 September 2001.

sus berkaitan dengan masalah pemberantasan KKN, mungkin akan sangat bijak jika Presiden meminta kesediaan suami dan adiknya mengundurkan diri dari keanggotaan DPR/MPR dalam rangka mengurangi tuduhan tetap dipraktikkannya nepotisme, meskipun mereka berdua terpilih menjadi anggota DPR/MPR dalam Pemilu yang relatif demokratis, luber dan jurdil. Akan lebih bijak pula jika Presiden maupun Wakil Presiden melepaskan kedudukannya sebagai Ketua Umum DPP Partai masing-masing agar tidak terganggu dalam mengelola pemerintahan negara serta menghindarkan kemungkinan diskriminasi pelayanannya kepada segenap komponen bangsa Indonesia. Sebab, dengan

rangkap jabatan seperti diembannya sekarang ini, sedikit banyak akan dapat menjadi batu sandungan tersendiri jika ditilik dari kemungkinan dijadikannya kecurigaan praktek KKN dengan masing-masing parpol yang mereka pimpin.

#### KEPUSTAKAAN

- Prihanto, Gatot. 2001. "Menyorot Kabinet Gotong Royong (1) dan (2)" dalam Situs Detik Com., 10 Agustus.
- Sage, Lazuardi Adi. 2001. "Catatan Terbuka tentang Kemelut Polri: Bermainlah pada Tempat yang Tepat dan Seharusnya", *Kompas*, 4 Agustus.
- Tolleng, A. Rahman. 2001. "'What Next' Hubungan Eksekutif-Legislatif", *Kompas*, 27 Agustus.

#### Lampiran

#### KOMPOSISI PERSONALIA KABINET GOTONG ROYONG (9 Agustus 2001-2004)

No.	Jabatan	Nama	Asal Kekuatan Politik	Profesi
1.	PRESIDEN	MEGAWATI SOEKARNOPUTRI	Ketua Umum PDI-P	Pernah menjadi anggota DPR dan Wakil Presiden
2.	WAKIL PRESIDEN	H. HAMZAH HAZ	Ketua Umum DPP PPP	Pernah menjabat Wakil Ketua DPR dan Menko Kesra Kabinet Wahid
MENTERI-MENTERI:				
1.	Menko Polkam	Susilo Bambang Yudhoyono	TNI	Mantan Menko Pertambangan dan Energi dan Menko Polsoskam Kabinet Wahid
2.	Menko Per-ekonomian	Dorodjatun Kuntjoro-Jakti	Non-Parpol	Akademisi; mantan Dubes Indonesia di USA
3.	Menko Kesra	Yusuf Kalla	Golkar	Pengusaha

4.	Menteri Dalam Negeri	Hari Sabarno	TNI	Pernah menjabat Wakil Ketua MPR-RI
5.	Menteri Luar Negeri	Hassan Wirayuda	Non-Parpol	Diplomat karier
6.	Menteri Pertahanan	H. Matori Abdul Djalil	PKB	Pernah menjabat Wakil Ketua MPR-RI
7.	Menteri Keuangan	Boediono	Non-Parpol	Akademisi
8.	Menteri Kehakiman & HAM	Yusril Ihza Mahendra	Partai Bulan Bintang	Mantan Menkumandang Kabinet Wahid
9.	Menteri Pendidikan Nasional	H. Abdul Malik Fadjar	Muhammadiyah	Akademisi, pernah menjabat Menag Kabinet Habibie
10.	Menteri Kesehatan	Achmad Suyudi	Non-Parpol	Birokrat karier, mantan Menkes Kabinet Wahid
11.	Menteri Perhubungan	Agum Gumelar	TNI	Mantan Menhub dan Menko Polsoskam
12.	Menteri Tenaga Kerja	Jacob Nuwawe	PDI-P	Pernah menjadi anggota DPR
13.	Menteri Perindustrian & Perdagangan	Rini M. Soewandi	Non-Parpol	Mentan Presdir. PT Astra Internasional
14.	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Purnomo Yusgiantoro	Non-Parpol	Birokrat karier, mantan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Kabinet Wahid
15.	Menteri Perumahan dan Prasarana Wilayah	Soenarno	Non-Parpol	Birokrat karier eks. Departemen PU
16.	Menteri Kebudayaan dan Pariwisata	I Gde Ardika	Non-Parpol	Mantan Ketua ASITA dan mantan Menteri Kabinet Wahid
17.	Menteri Kelautan dan Perikanan	Rohkmin Dahuri	Non-Parpol	Birokrat karier, mantan Menteri Kabinet Wahid
18.	Menteri Pertanian	Bungaran Saragih	Non-Parpol	Akademisi, mantan Menteri Kabinet Wahid
19.	Menteri Kehutanan	M. Prakosa	PDP-P	Mantan Menteri Pertanian Kabinet Wahid
20.	Menteri Sosial	Bachtiar Chamsyah	PPP	Mantan Ketua Pansus Bulog dan Bruneigate DPR-RI
21.	Menteri Agama	Prof. Dr. Said Agil Husin Al Munawar	Non-Parpol	Birokrat karier Depag

22.	Menteri Negara (Menneg) Riset dan Teknologi	Ir. Hatta Radjasa	PAN (Sekjen DPP)	Ketua Fraksi Reformasi DPR-RI
23.	Menneg Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah	Alimarwan Hanan	PPP (Wakil Sekjen)	Anggota DPR-RI
24.	Menneg Pendayagunaan Aparatur Negara	HM. Feisal Tamin	Ketua Umum Korpri	Birokrat karier di Depdagri, anggota MPR Utusan Golongan
25.	Menneg Lingkungan Hidup	Nabiel Makarim	Aktivis PAN	Birokrat karier di Bapedal
26.	Menneg Pemberdayaan Perempuan	Sri Redjeki Sumaryoto	Golkar	Anggota DPR-RI
27.	Menneg BUMN	Laksamana Sukardi	PDI-P	Mantan Menneg BUMN Kabinet Wahid, Anggota DPR-RI
28.	Menneg Percepatan Pembangunan KTI	Manuel Kaisiepo	Non-Parpol	Wartawan Kompas, mantan Menteri Kabinet Wahid
29.	Menneg Komunikasi dan Informasi	Syamsul Mu'arif	Golkar	Anggota DPR-RI
30.	Menneg Perencanaan Pembangunan/Bappenas	Kwik Kian Gie	PDI-P	Mantan Menko Ekuin Kabinet Wahid
31.	Sekretaris Negara/Sekretaris Kabinet	Bambang Kesowo	Non-Parpol	Birokrat karier di Sekneg
32.	Kepala Badan Intelijen Negara	AM. Hendropriyono	TNI	Mantan Pangdam Jaya, mantan Sesdalopbang
33.	Jaksa Agung	Muhammad Abdur Rachman	Non-Parpol	Jaksa karier di Kejaksaan

Sumber: Diolah dari Kompas, 11 Agustus 2001 dan situs <http://www.Detik.com>, 9 Agustus 2001.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

# Perkembangan Ekonomi Makro Kuartal Kedua 2001

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

### PENDAHULUAN

**S**UKSESNYA pergantian Presiden di bulan Juli 2001 telah membawa angin segar bagi perekonomian Indonesia. Meskipun demikian, tugas besar untuk merestrukturisasi perekonomian masih menjadi beban bagi tim ekonomi yang baru. Target pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) riil sebesar 3,5 persen tampaknya akan tercapai, namun ketidakstabilan kondisi ekonomi makro serta permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam rangka restrukturisasi perbankan tidak memungkinkan angka pertumbuhan yang lebih besar daripada yang ditargetkan. Di samping itu, kelemahan struktural dalam sistem perbankan telah mengakibatkan tidak efektifnya kebijakan moneter.

Meningkatnya beban utang, baik dalam maupun luar negeri juga menjadi masalah yang mengkhawatirkan. Saat ini utang pemerintah sudah mencapai 50 persen dari PDB, menjadikan beban anggaran pemerintah semakin berat. Dalam RAPBN 2002, pemerintah menargetkan pengurangan defisit anggaran sebesar 3,7 persen terhadap PDB di tahun 2001 menjadi 2,5 persen terhadap PDB

di tahun 2002. Namun demikian, pemerintah merencanakan untuk menukar obligasi yang jatuh tempo tahun depan dengan menerbitkan obligasi baru. Penerbitan obligasi ini hanya akan menunda pembayaran, dan tidak akan mengurangi beban utang pemerintah secara keseluruhan.

Di tengah berbagai tantangan yang dihadapi pemerintahan yang baru, tuntutan untuk memperbaiki hubungan dengan lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, CGI, IMF, dan Paris Club menjadi agenda penting, terutama guna penjadwalan ulang masa pembayaran utang. Namun, tantangan utama yang harus dihadapi pemerintah akan muncul tahun 2002 mendatang, pada saat pengambilan keputusan mengenai restrukturisasi perbankan, penjualan aset dan privatisasi BUMN, serta pengurangan subsidi dan peningkatan pajak.

### PERTUMBUHAN EKONOMI

Angka pertumbuhan tahunan BPS menunjukkan bahwa pertumbuhan PDB riil mengalami peningkatan menjadi 3,5 persen pada kuartal kedua 2001, dari angka 3,2 persen pada kuartal pertama. Sumber utama pertumbuhan adalah sektor

Tabel 1

## PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT SEKTOR (% PERUBAHAN)

	Pertumbuhan Tahunan 2001			Kontribusi terhadap Pertumbuhan 2001		
	2000	Kuartal 1	Kuartal 2	2000	Kuartal 1	Kuartal 2
Pertanian	1,7	1,6	1,3	6	9	6
Pertambangan	2,3	1,1	2,3	5	3	6
Industri Pengolahan	6,2	3,6	4,8	34	29	36
Listrik, Gas dan Air	8,8	7,3	9,9	3	4	5
Bangunan	6,7	0,1	1,0	8	0	2
Perdagangan, Hotel & Restoran	5,7	5,8	5,3	19	28	24
Transportasi & Komunikasi	9,4	7,2	6,1	14	16	13
Keuangan	4,7	2,9	2,4	7	6	5
Jasa	2,2	1,3	1,6	5	4	4
PDB	4,8	3,2	3,5	100	100	100

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*.

industri pengolahan; diikuti dengan perdagangan, hotel dan restoran; serta transportasi dan komunikasi. Ketiga sektor tersebut menyumbang 72 persen terhadap pertumbuhan PDB. Sebaliknya, sektor pertanian dan jasa rata-rata mengalami penurunan (lihat Tabel 1).

Tabel 2 menganalisis pertumbuhan PDB menurut pengeluaran. Bisa dilihat pada kuartal kedua ini, bahwa ekspor

yang berkontribusi 61 persen terhadap pertumbuhan, masih menjadi sumber utama pertumbuhan PDB. Konsumsi pemerintah dan swasta mengalami tingkat pertumbuhan yang terkecil, namun mengingat porsi yang besar, konsumsi swasta masih menyumbang 18 persen terhadap pertumbuhan PDB. Sementara itu pengeluaran pemerintah hanya menyumbang 2 persen terhadap pertumbuhan PDB.

Tabel 2

## PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELUARAN (% PERTUMBUHAN)

	Pertumbuhan Tahunan 2001		Kontribusi terhadap Pertumbuhan 2001	
	Kuartal 1	Kuartal 2	Kuartal 1	Kuartal 2
Konsumsi Swasta	0,9	1,1	16	18
Pengeluaran Pemerintah	1,0	1,1	2	2
Pertambahan Modal	5,2	5,9	21	19
Ekspor Barang dan Jasa	8,6	8,8	61	61
PDB	3,2	3,5	100	100

\*Kami mengurangi komponen impor dari setiap jenis pengeluaran untuk memperoleh perhitungan yang lebih baik mengenai sumber-sumber pertumbuhan.

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik*.

Menurut Survei Konsumen dan Survei Kegiatan Dunia Usaha yang dilakukan BI, prospek pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan. Survei tersebut menunjukkan peningkatan dalam indeks kepercayaan konsumen dan indeks dunia usaha pada bulan Juli 2001 (Bank Indonesia, 2001). Kegiatan dunia usaha pun mengalami peningkatan, yang diduga penyebabnya adalah penyelesaian persoalan politik dengan cepat. Meskipun demikian, ekspektasi dunia usaha untuk kuartal ketiga 2001 tidak secerah kuartal sebelumnya, karena penyelesaian permasalahan politik yang sifatnya hanya sementara. Tampaknya, pemerintah harus melakukan reformasi yang serius jika ingin mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi daripada target 3,5 persen untuk 2001, terlebih lagi untuk mencapai laju pertumbuhan 5,5 persen pada tahun 2002.

PERKEMBANGAN MONETER

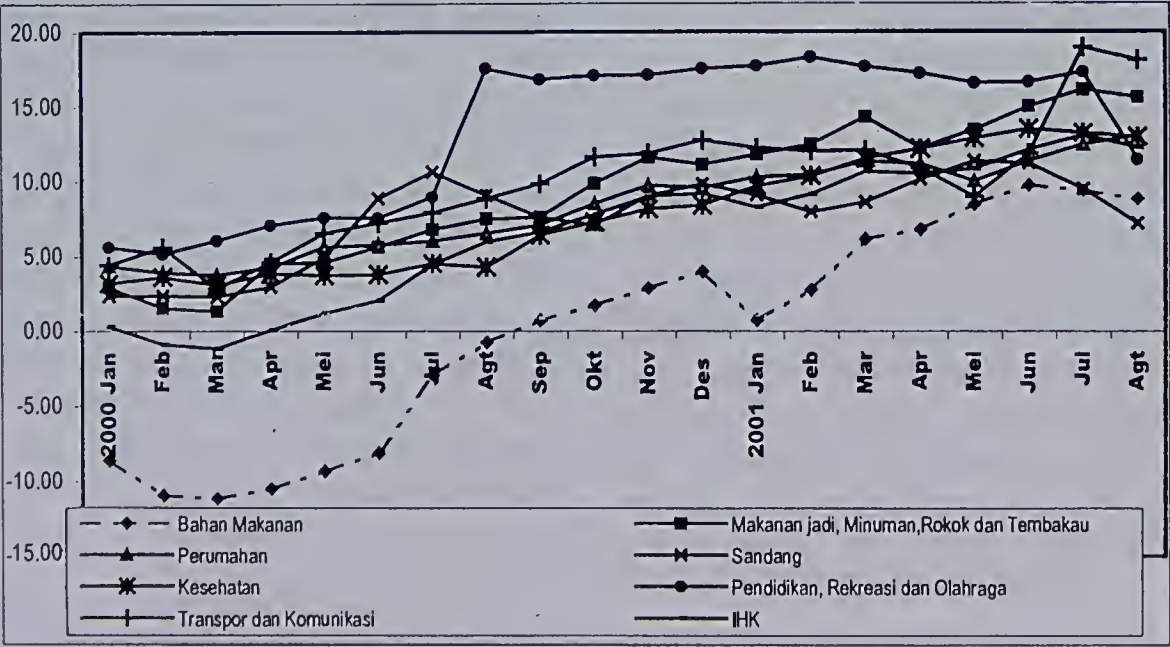
Inflasi Dua Digit: Terlalu Banyak Uang?

Pada bulan Juli 2001, Indeks Harga Konsumen (IHK) mengalami kenaikan sebesar 2,1 persen, sementara angka inflasi tahunan mencapai 13 persen. Keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM sebesar 30 persen mempunyai dampak yang signifikan terhadap inflasi bulan Juli, terlihat dari meningkatnya harga transportasi sebesar 7 persen dalam satu bulan saja.

Perkiraan BI mengenai laju inflasi sebesar 9-11 persen nampaknya sulit untuk dicapai, mengingat inflasi yang kian meningkat, seiring dengan kenaikan tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI). BI telah meningkatkan SBI dari sekitar 15 persen pada awal tahun 2001 men-

Grafik 1

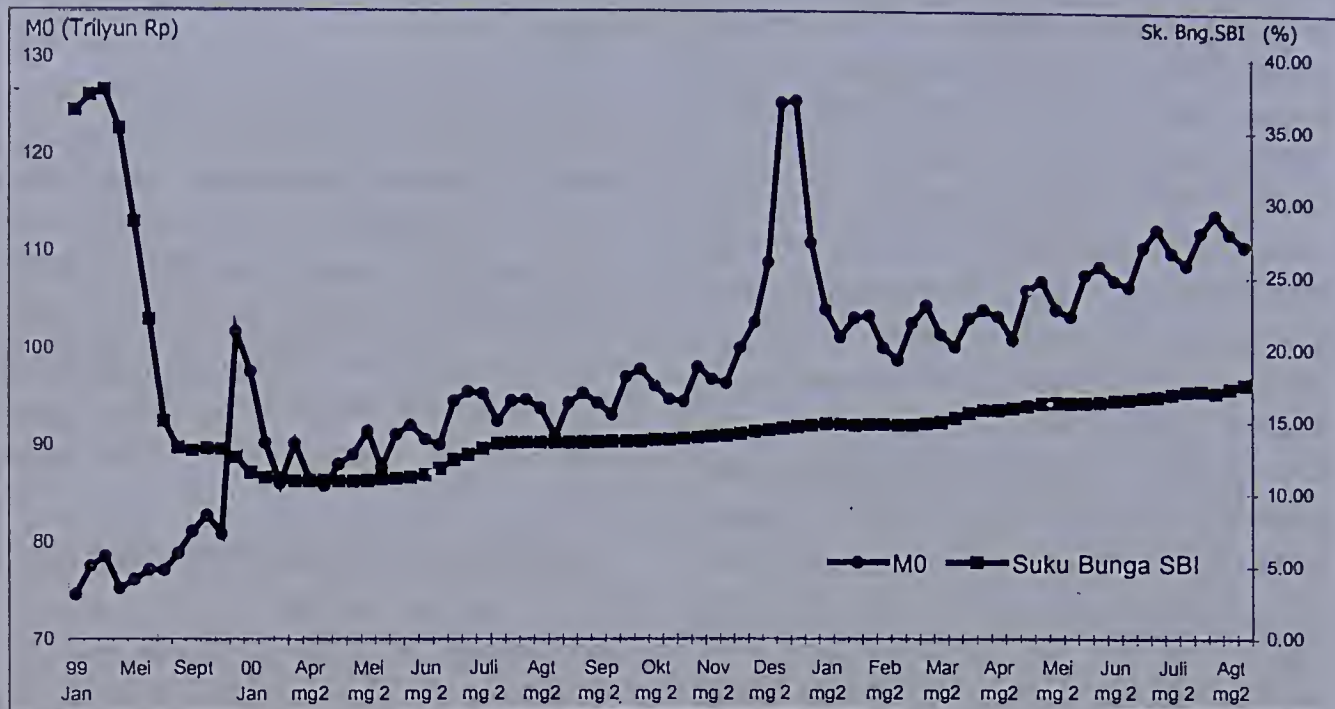
LAJU INFLASI TAHUNAN



Sumber: Badan Pusat Statistik.

Grafik 2

## M0 DAN TINGKAT SUKU BUNGA SBI MINGGUAN (JANUARI 1999 - AGUSTUS 2001)



Sumber: Bank Indonesia.

jadi hampir 18 persen di bulan September, sebagai usaha untuk mensterilisasi pertumbuhan uang beredar. Namun usaha tersebut belum membuahkan hasil karena tingkat suku bunga deposit bank komersial tidak mengikuti kenaikan SBI tersebut. Bank-bank yang telah direkapitalisasi dengan menggunakan suku bunga variabel SBI tidak merasa perlu menaikkan suku bunga untuk menarik deposito maupun kredit, sebab investasi dalam bentuk SBI jauh lebih menguntungkan. Saat ini, tingkat suku bunga deposito yang berkisar antara 14-15 persen tidak cukup menarik bagi masyarakat, sehingga mereka memilih untuk membelanjakan uang mereka ke barang-barang *consumer durable*.

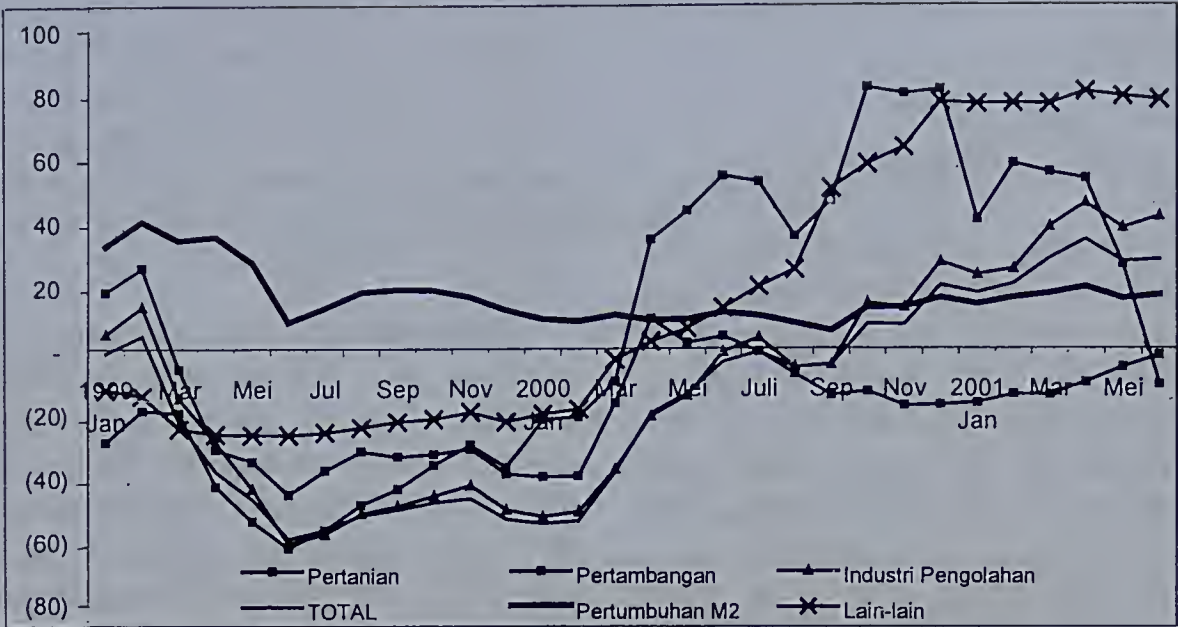
Tahun ini, laju inflasi diperkirakan akan berkisar antara 11-13 persen, dengan ca-

tatan, bank sentral melaksanakan tugasnya untuk mengontrol uang beredar dengan serius. Yang terakhir ini tidaklah meyakinkan, sebab kebijakan moneter BI selama ini banyak dipengaruhi tekanan politik. Lebih dari separuh obligasi yang diterbitkan untuk rekapitalisasi perbankan mengenakan tingkat bunga fixed. Bank yang direkapitalisasi dengan tingkat bunga *fixed* dirugikan dengan meningkatnya SBI, sebab kenaikan SBI berarti kenaikan kewajiban kepada nasabah mereka, sedangkan pendapatan yang mereka terima dari obligasi pemerintah tetap. Bahkan tidak tertutup kemungkinan akan terjadi rekapitalisasi perbankan ronde kedua akibat dari masalah ini.

Berdasarkan pertimbangan ini, tingkat suku bunga SBI diperkirakan akan tetap berada pada posisinya yang sekarang.

Grafik 3

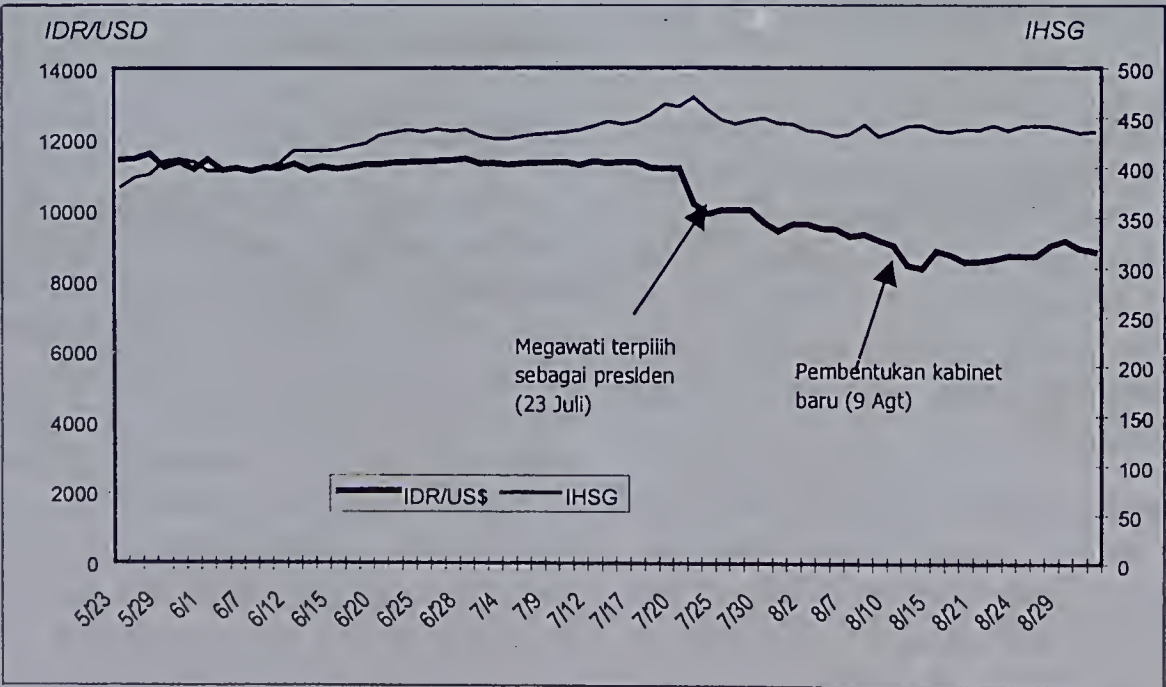
PERTUMBUHAN KREDIT



Sumber: Bank Indonesia.

Grafik 4

NILAI TUKAR RUPIAH DAN IHSG



Dengan pertumbuhan uang beredar yang tinggi, maka laju inflasi akan tinggi pula, meskipun terjadi penguatan pada nilai tukar rupiah.

## Pertumbuhan Kredit

Data terakhir menunjukkan bahwa secara perlahan, pertumbuhan kredit terus mengalami peningkatan. Dalam semester pertama tahun 2001, kredit tumbuh sebesar 16 persen, yaitu dari Rp. 265 triliun menjadi Rp. 306 triliun. Posisi kredit tersebut cukup rendah dibandingkan dengan *broad money* yang jumlahnya mencapai Rp. 800 triliun. Dari jumlah kredit tersebut, 18 persennya terdiri dari kredit konsumen dan 41 persennya terdiri dari kredit untuk sektor industri pengolahan. Peningkatan kredit konsumsi ini diperkirakan merupakan akibat dari antisipasi masyarakat akan meningkatnya harga-harga.

## Penguatan Sementara Rupiah dan IHSG

Pergantian Presiden yang relatif mulus dan pembentukan kabinet yang mendapat sambutan hangat berhasil menguatkan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dari kisaran Rp.11.000,-/US\$ menjadi Rp. 8.500,-/US\$. Lebih kuat dari perkiraan kami di kuartal sebelumnya, yaitu Rp. 9.000,-/US\$.

Meskipun demikian, penguatan rupiah untuk jangka panjang sangat dipengaruhi oleh kemampuan bank sentral dalam mengontrol uang beredar. Grafik 5 & 6 berikut ini menunjukkan *trend linear* antara pertumbuhan uang beredar dan

depresiasi rupiah, dari Januari 1999 sampai Juli 2001. Jika uang beredar meningkat dengan pertumbuhan 18 persen per tahun, sebagaimana yang terjadi satu tahun terakhir ini, diperkirakan rupiah akan terdepresiasi seperti tahun lalu dan nilai tukarnya terhadap dolar AS berkisar antara Rp. 9.000,- hingga Rp. 9.500,- per dolar AS di akhir tahun ini.

Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) di Bursa Efek Jakarta (BEJ) meningkat sebesar 12 persen selama masa pengumuman Sidang Istimewa (SI) sampai saat dilantikannya Megawati sebagai Presiden RI. Namun sejak itu, tingginya tingkat suku bunga dan hilangnya investor pasar asing bermodal besar telah mengakibatkan IHSG stagnan di kisaran posisi 440-460. Pelaku pasar kini masih menunggu kinerja pemerintahan yang baru dan sebelum ada hasil yang berarti dan tingkat suku bunga masih tinggi, IHSG tidak akan mengalami peningkatan.

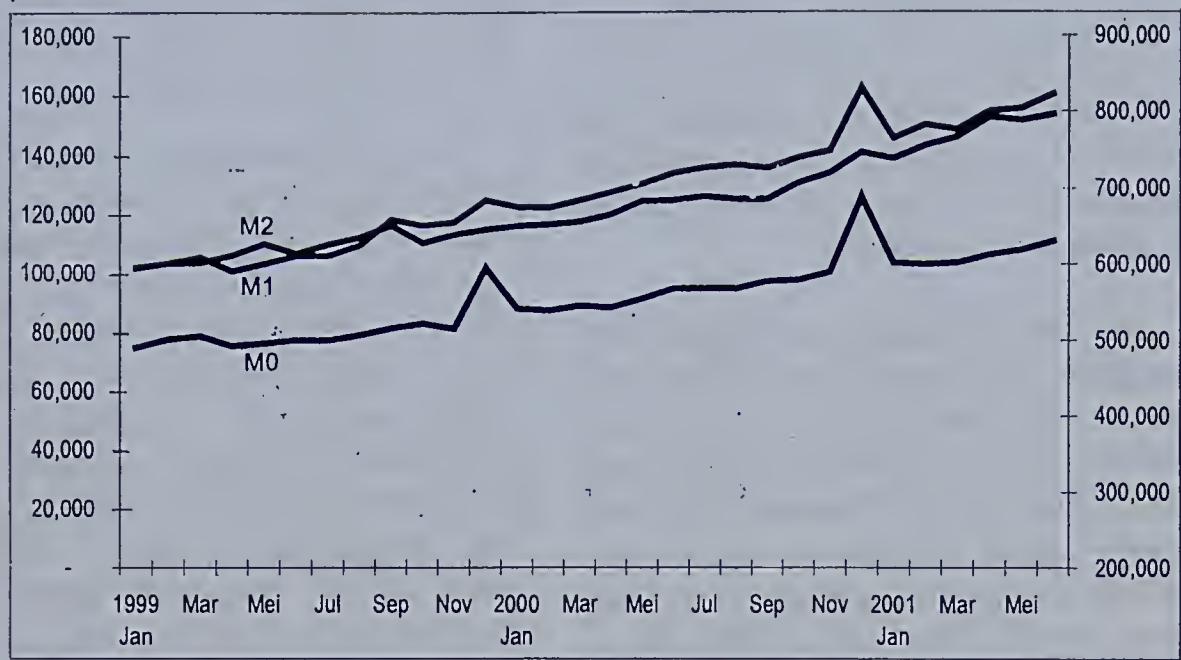
## KEBIJAKAN FISKAL

### RAPBN 2002

Pada tanggal 7 September 2001, Pemerintahan Megawati mengumumkan RAPBN 2002, yang dianggap berbagai kalangan cukup bertanggung jawab. Dalam RAPBN 2002 ini, pemerintah menargetkan penurunan defisit anggaran dari 3,7 persen terhadap PDB (2001) menjadi 2,5 persen terhadap PDB (2002). Sebelumnya diketahui bahwa RAPBN 2001 telah mengalami berbagai revisi agar bisa menurunkan angka defisit yang diperkirakan sempat membengkak sampai 6 persen terhadap PDB di awal tahun 2001.

Grafik 5

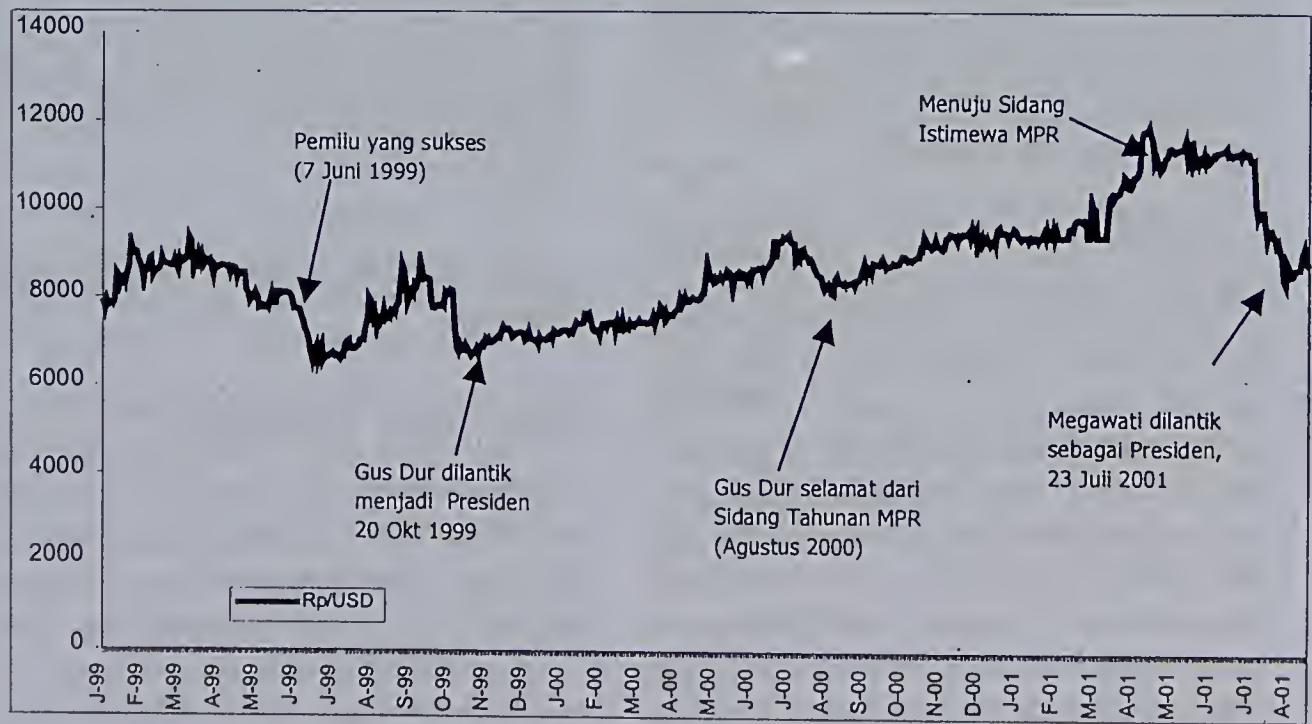
JUMLAH UANG BEREDAR



Sumber: Bank Indonesia.

Grafik 6

NILAI TUKAR RUPIAH



Sumber: Diolah dari berbagai penerbitan.

Target penurunan defisit anggaran untuk tahun 2002 tidak akan tercapai dengan mudah. Guna keperluan tersebut, diperkirakan porsi pengeluaran pemerintah akan berkurang dari 23,2 persen menjadi 19,6 persen terhadap PDB, termasuk pengurangan subsidi sebesar 30 persen. Ini berarti akan terjadi kenaikan harga BBM dan listrik.

Dari sisi penerimaan, pemerintah menargetkan total penerimaan RAPBN 2002 sebesar Rp. 289 triliun, atau 17,1 persen dari PDB. Penerimaan bukan pajak, yang sebagian besar diperoleh dari penjualan minyak, diperkirakan akan turun sebesar 25 persen, akibat merosotnya harga minyak bumi dunia. Oleh karena itu, penerimaan pajak harus mengalami kenaikan yang sepadan, yaitu kenaikan sebesar 26 persen dan 31 persen untuk masing-masing Pajak Penghasilan (PPh) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Peningkatan ini bisa juga diartikan bahwa pemerintah ingin mengurangi ketergantungan pada penerimaan bukan pajak, yang hanya akan efektif bila diikuti dengan reformasi sistem pajak.

RAPBN 2002 disusun berdasarkan asumsi-asumsi berikut ini: pertumbuhan ekonomi sebesar 5 persen; tingkat laju inflasi sebesar 8 persen; tingkat suku bunga SBI sebesar 14 persen; nilai tukar rupiah sebesar Rp. 8500,-/US\$; harga rata-rata minyak dunia US\$22/barel dan produksi minyak rata-rata 1,2 juta barel per hari. Beberapa target di atas akan sulit untuk dicapai, misalnya saja jika pemerintah ingin mempertahankan tingkat laju inflasi sebesar 8 persen seraya mencapai laju pertumbuhan ekonomi sebesar

5 persen, maka pertumbuhan uang beredar harus turun dari yang dialami saat ini, yaitu dari 18 persen per tahun menjadi 13 persen per tahun. Ini berarti kebijakan moneter yang ketat.

Dari sisi pembiayaan domestik, diperkirakan akan terjadi penurunan penerimaan dari hasil privatisasi BUMN dan penjualan aset, masing-masing dari Rp. 6,5 triliun (2001) menjadi Rp. 3,9 triliun (2002) dan dari Rp. 27 triliun (2001) menjadi Rp. 21,4 triliun (2002). Mengenai pembayaran obligasi, tahun 2002 akan diterbitkan obligasi baru untuk menggantikan obligasi yang akan jatuh tempo, yang diperkirakan hanya akan menunda beban pembayaran pemerintah yang semakin berat. Dari sisi pembiayaan luar negeri, secara netto pemerintah menargetkan penerimaan pembiayaan sebesar Rp. 17,6 triliun, termasuk cadangan untuk pembayaran utang luar negeri sebesar Rp. 41,5 triliun, dengan catatan bahwa utang luar negeri yang jatuh tempo tahun 2002 itu akan mendapat *rescheduling* pada pertemuan Paris Club III.

## **BEBAN UTANG YANG TERUS BERTAMBAH**

### **Beban Utang Pemerintah**

Semenjak krisis ekonomi di pertengahan tahun 1997, besarnya utang swasta dan pemerintah Indonesia sudah mencapai angka yang mengkhawatirkan. Total utang pemerintah hampir mencapai 95 persen dari PDB, di mana 40 persen dari PDB adalah utang luar negeri (lihat Ta-

Tabel 3

UTANG INDONESIA (US\$ Milyar)					
Posisi Utang	1997	1998	1999	2000	Juni 2001 (Perkiraan)
Total utang pemerintah	54	77	140	152	142
Domestik	0	10	64	77	69
Eksternal	54	67	769	75	72
Total utang swasta	154	128	135	127	130
Domestik	72	45	53	60	63
Eksternal	82	84	72	67	67
Total utang	208	206	274	279	270
Domestik	72	55	126	137	131
Eksternal	136	151	148	142	139
Debt service ratio (%)					
terhadap ekspor	44	60	57	42	39
Pemerintah (%)	11	10	10	6	10
Swasta (%)	33	50	47	36	29

Sumber: Bank Indonesia.

bel 3). Bila dibandingkan dengan tahun 1996, yang jumlahnya "hanya" 27 persen terhadap PDB, peningkatan tiga kali lipat ini sangat mengkhawatirkan.

Timbulnya utang dalam negeri adalah juga produk krisis ekonomi yang melanda Indonesia, sejak diterbitkannya obligasi pemerintah senilai US\$70-80 milyar untuk program rekapitalisasi perbankan. Lambatnya penanganan rekapitalisasi perbankan ini menimbulkan ancaman bagi diadakannya rekapitalisasi perbankan ronde kedua, yang akan semakin mempersulit pembayaran utang dalam negeri ini.

Sementara itu, adanya negosiasi *debt rescheduling* melalui Paris Club I dan II telah berhasil mengurangi beban pembayaran utang luar negeri pemerintah dari 37 persen penerimaan dalam negeri di tahun 1999 menjadi kurang dari 16 persen. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, negosiasi melalui Paris Club ini sangat penting sifatnya, sebab jika tidak

ada penjadwalan ulang, beban utang luar negeri pemerintah akan menyerap seluruh penerimaan negara yang dianggarkan.

Saat ini saja kita sudah merasakan dampak dari bertambahnya beban utang negara, yaitu berkurangnya porsi pengeluaran pembangunan dan juga pengeluaran rutin, terutama subsidi. Beban utang luar negeri ini juga memiliki dampak yang besar terhadap neraca pembayaran. Saat ini rasio *debt-service-to-export* mencapai sekitar 40 persen, dan total utang luar negeri besarnya empat kali nilai ekspor tahunan.

Dengan demikian, jelas bahwa utang baru tidaklah bersifat *sustainable*. Saat ini saja, pemerintah sudah menghadapi tugas berat untuk memastikan tidak akan ada utang dalam negeri baru akibat kegagalan dalam restrukturisasi perbankan. Di samping itu, bila pemerintah ingin mengurangi utang luar negerinya dari 95

persen terhadap PDB saat ini menjadi 50 persen di tahun 2010, pertumbuhan ekonomi harus mencapai 6 persen per tahun, dan privatisasi dan penjualan aset di bawah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) haruslah mencapai Rp. 50 triliun per tahun. Suatu tugas berat yang menuntut reformasi ekonomi yang komprehensif dan terakselerasi.

### Sektor Swasta yang Terbelenggu

Data resmi menunjukkan bahwa utang luar negeri swasta mengalami peningkatan dari US\$56 milyar di tahun 1996 (27 persen terhadap PDB) menjadi US\$82 milyar (55 persen terhadap PDB) di tahun 1997, namun kenaikan ini terutama disebabkan oleh sistem pencatatan yang lebih efektif. Sebelum krisis, sistem pencatatan utang swasta sangat tidak memadai. Dari jumlah utang tersebut, 80 persen merupakan pinjaman dan 20 persen merupakan surat-surat berharga.

Sekitar 75 persen dari total utang luar negeri berkaitan dengan pinjaman sektor swasta, yang umumnya adalah pinjaman non-perbankan. Saat ini, total utang swasta domestik mencapai sekitar Rp. 602 triliun. Lebih dari separuhnya bersifat kredit macet yang penanganannya diserahkan kepada BPPN. Ada dua lembaga selain BPPN yang didirikan untuk membantu BPPN merestrukturisasi utang swasta, yaitu *Prakarsa Jakarta dan Indonesian Debt Restructuring Agency* (INDRA).

Hingga pertengahan tahun 2000, kemajuan proses restrukturisasi utang swasta sangat lambat. Ketiga lembaga yang dibentuk tidak mampu melaksanakan tu-

gas mereka secara efektif. Sejak itu, diambil langkah-langkah untuk memperbaiki kinerja BPPN dan *Prakarsa Jakarta*, dan hingga saat ini kemajuan yang telah dicapai, yaitu: kedua lembaga tersebut telah berhasil merestrukturisasi utang senilai US\$24 milyar. Namun, jumlah ini masih rendah, karena hanya mencakup 7 persen dari total nilai kredit macet. Pemerintah yang baru harus lebih agresif dalam mengejar restrukturisasi utang swasta ini, jika ingin beban utang sektor swasta berkurang.

### Reformasi Perbankan Melalui BPPN

Per Juni 2001, BPPN telah berhasil meraih 41 persen dari target penerimaan tahun ini. Dari kelima sumber penerimaan utama BPPN<sup>1</sup>—*Asset Management Credit (AMC)*, *Asset Management Investment (AMI)*, *Bank Restructuring Unit (BRU)*, *Premium*, dan *Lain-lain*—AMC yang terdiri dari pengumpulan utang dan penjualan aset yang dialihkan ke BPPN menyumbangkan porsi yang terbesar, yaitu Rp. 6,9 triliun, atau 31 persen dari target penerimaan untuk tahun 2001 (lihat Tabel 4). Meskipun demikian, BPPN menghadapi kesulitan dalam memenuhi target tersebut, sebab nilai riil dari aset-aset yang dikelola mengalami depresiasi.

Secara keseluruhan, kinerja BPPN tidak menggembirakan dan program restrukturi-

---

<sup>1</sup> AMI terdiri dari: (1) pembayaran *promissory notes* oleh *Holding Company*, (2) pembayaran tunai oleh para pemegang saham Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU). "Lain-lain" terdiri dari: (1) *yield* investasi terhadap dana *bank settlement*, (2) tambahan *net realized assets*, and (3) pembayaran untuk menutup *bank's receivables*.

Tabel 4

## TARGET PENERIMAAN BPPN, 2001

Sumber Penerimaan	Target Tahun 2001	Realisasi s/d 30 Juni 2001	%
	(Rp. Milyar)		Realisasi/Target
AMC	22.500	6.903	31
AMI	9.909	3.140	32
BRU	3.600	-	-
Premium	1.300	881	68
Lain-lain	-	233	-
Total	37.309	233	-

Sumber: Laporan Bulanan BPPN.

sasi perbankan perlu diperbarui. Dua tantangan utama yang dihadapi BPPN untuk tahun ini adalah divestasi 51 persen saham Bank Central Asia (BCA), dan pengawasan pengambilalihan Bank International Indonesia (BII) oleh Bank Mandiri. Awal September 2001, DPR menyetujui penjualan 51 persen saham BCA yang harus dilaksanakan pada akhir tahun ini. Sampai dengan bulan Juli 2001, proses bidding telah berlangsung sesuai jadwal. Pada saat itu pula Bank Indonesia menyerahkan BII kepada BPPN, dengan status "Bank dalam Rehabilitasi". Langkah ini mencerminkan awal dari akuisisi BII oleh Bank Mandiri.

### Neraca Perdagangan

Neraca perdagangan Indonesia mengalami sedikit peningkatan dari kuartal I ke kuartal II tahun 2001, yaitu dari US\$5,7 milyar menjadi US\$5,9 milyar. Namun, baik ekspor maupun impor dilaporkan mengalami penurunan. Dalam enam bulan pertama tahun 2001 ini, total ekspor turun sebesar 10 persen dibandingkan dengan enam bulan terakhir tahun 2000. Ekspor non-migas, yang sebagian

besar terdiri dari barang-barang elektronik, turun sebesar 11 persen, sementara ekspor migas turun sebesar 6,8 persen.

Penguatan nilai rupiah terhadap dolar AS semenjak terpilihnya Megawati sebagai Presiden diperkirakan akan memiliki dampak signifikan terhadap kinerja ekspor, namun bila tim ekonomi yang baru menunjukkan niat yang serius untuk melakukan reformasi, maka iklim dunia usaha akan membaik dan kapasitas produksi, terutama untuk ekspor, dapat ditingkatkan.

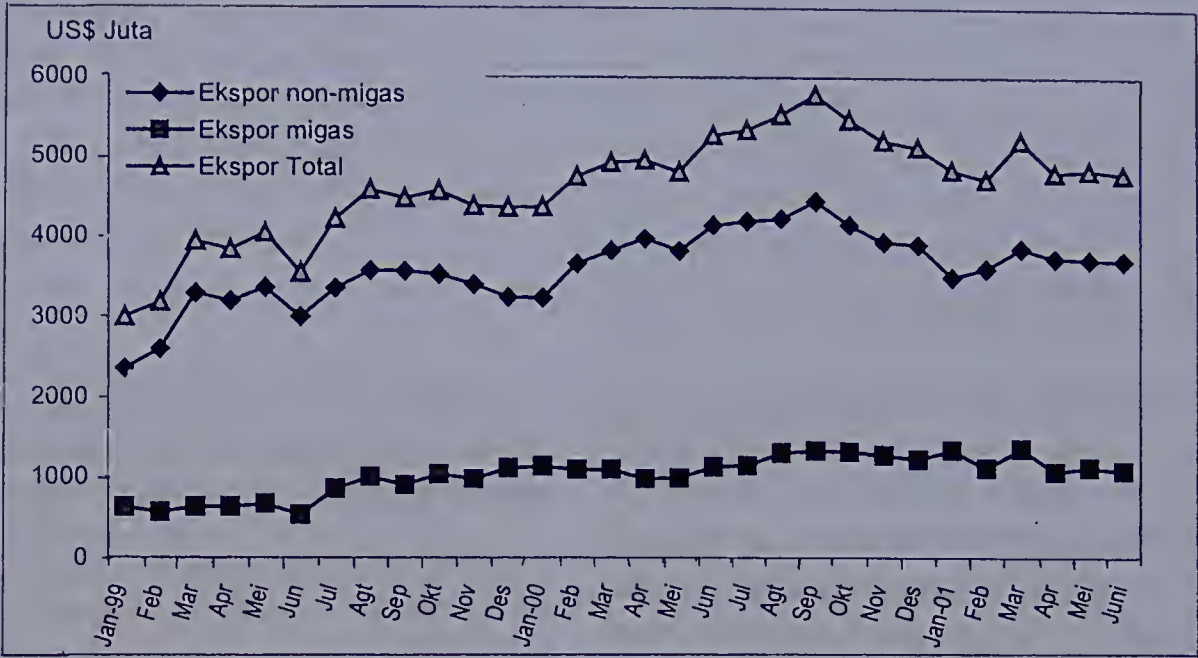
Impor selama enam bulan pertama tahun 2001 ini mengalami penurunan sebesar 9 persen dibandingkan dengan enam bulan terakhir tahun 2000. Impor non-migas turun sebesar US\$0,6 milyar atau 4 persen, sementara impor nonmigas turun sebesar US\$1,2 milyar atau 36 persen. Sebesar 83 persen dari total barang impor adalah bahan mentah dan bahan setengah jadi, 9 persen barang konsumsi dan 8 persen merupakan barang modal (lihat Grafik 8).

### Neraca Modal

Data resmi untuk bulan Maret 2001 menunjukkan terus berlangsungnya *net*

Grafik 7

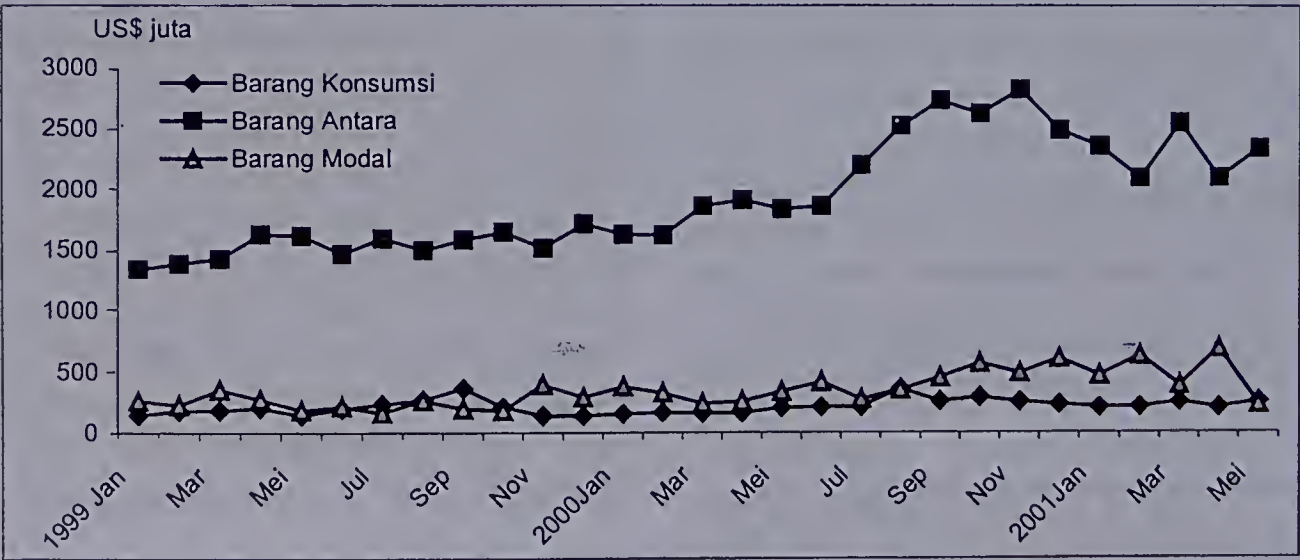
EKSPOR MENURUT NILAI (US\$ Juta)



Sumber: Badan Pusat Statistik.

Grafik 8

IMPOR MENURUT KATEGORI (1999 - Februari 2001, US\$ Juta)



Sumber: Badan Pusat Statistik.

*capital outflow* dalam jumlah yang besar, baik di modal pemerintah maupun swasta yang besarnya masing-masing US\$0,1 milyar dan US\$2,8 milyar. Komponen terbesar pelarian modal swasta adalah penanaman modal asing langsung, yaitu sebesar US\$1,2 milyar.

Guna mencegah terus berlangsungnya pelarian modal ini, iklim investasi perlu digenjut. Untuk itu Megawati mempertahankan kedudukan Theo F. Toemion sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), yang diharapkan akan mereformasi badan ini. Namun demikian, upaya ini hanya akan efektif bila tercapai situasi politik dan keamanan yang stabil dan kondusif.

### Persetujuan Baru dengan IMF

Bulan Agustus 2001 yang lalu, pemerintah dan IMF akhirnya menandatangani *Letter of Intent* (LoI) yang baru. Penandatanganan LoI ini diharapkan akan segera mencairkan pinjaman senilai US\$400 juta. Dibandingkan dengan LoI sebelumnya, target yang harus dipenuhi pemerintah Indonesia sedikit lebih ringan dan masih dalam areal yang terjangkau. Langkah-langkah yang telah disetujui pemerintah Indonesia, antara lain:

- Menetapkan target uang primer sebesar Rp. 110,5 trilyun.
- Defisit anggaran untuk tahun 2001 sebesar 3,7-3,8 persen terhadap PDB.

- Mempublikasikan hasil penjualan aset BPPN dan target privatisasi BUMN 2002.
- Privatisasi 51 persen saham BCA and Bank Niaga di akhir tahun 2001.
- Bank Mandiri harus mengakuisisi BII.
- Menyediakan cadangan dana yang dikenal dengan nama rekening 502 untuk program penjaminan deposito.
- Memastikan bahwa Prakarsa Jakarta memperoleh US\$15-16 milyar dalam restrukturisasi utang swasta tahun ini.

Penandatanganan LoI ini mengakhiri perseteruan panjang antara pemerintah RI dengan IMF. LoI terakhir dikeluarkan pada bulan September 2000, namun mengalami penundaan pembahasan, sebab menurut IMF, pemerintah RI tidak serius melaksanakan reformasi seperti yang disepakati di butir-butir LoI. Akibatnya adalah penundaan bantuan pinjaman sebesar US\$400 juta, sampai dengan akhir Agustus 2001 yang lalu. Penandatanganan LoI ini juga berdampak positif bagi terbukanya jalan untuk negosiasi utang melalui Paris Club dan CGI.

### KEPUSTAKAAN

Bank Indonesia. 2001. "Hasil Survei Konsumen & Hasil Survei Kegiatan Dunia Usaha". (Juli).

Badan Pusat Statistik, beberapa penerbitan.

# Kekerasan dan Pengendalian Konflik

Leo Agustino

*Konflik, sebagai manifestasi dari berbagai sebab frustrasi, rasa aman, rasa takut, tidak seimbangnya antara harapan dan kenyataan, dan sebagainya, bisa berwujud sebuah tindak kekerasan terhadap orang lain, kelompok lain, atau etnis lain yang dapat terjadi di setiap negara di dunia. Jika tidak dikelola secara baik, konflik dapat menjadi bahaya laten dan memiliki siklus kekerasan yang sukar untuk diselesaikan. Akumulasi konflik seringkali dimanifestasikan dalam perilaku untuk menuntut keadilan dan kebenaran demi mencapai suatu tujuan tertentu. Namun demikian, dalam mengupayakan pengendalian konflik, ada beberapa langkah yang dapat dilakukan, yaitu misalnya dengan bersikap saling menghormati, berbagi kekuasaan, pemilihan umum, otonomi atau federasi, intervensi asing, sanksi atau juru damai, pengelolaan konflik, dan sebagainya.*

## PENDAHULUAN

**B** ERAKHIRNYA perang dingin yang ditandai dengan jabat tangan antara Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dan Pemimpin Tertinggi Uni Soviet Mikhail Gorbachev pada 19 November 1985 di *Chateau de la Fleur de l'Esau*, Swiss, tidak dengan serta merta menjadikan dunia yang hiruk pikuk dengan kekerasan mereda. Justru bagi beberapa pengamat (kontemporer), di antaranya Samuel P. Huntington, memperkirakan jabat tangan tersebut hanya mengurangi ketegangan dan kekerasan pada tingkat global saja, namun tidak menghambat eskalasi konflik antaretnis atau antarperadaban di kawasan-kawasan tertentu di dunia.

Meningkatnya kekerasan dan ketegangan manusia pada semua aras kehidupan, baik di aras lokal, nasional,

maupun global, telah memancing perhatian para peneliti untuk mengetahui lebih jauh mengenai pelbagai hal yang terkait dengan kausalitas perilaku tersebut di atas. Adalah seorang Freud yang pertama kali menyebutkan mengenai penyebab munculnya akar kekerasan pada diri setiap manusia. Menurutny, setiap manusia memiliki sifat bawaan yang diametral. Sifat itu adalah insting kematian dan insting kehidupan. Pada insting kematian, manusia diilustrasikan bak seekor binatang pemburu ganas yang dapat memangsa siapa saja yang dianggapnya sebagai pengganggu dan/atau musuh bagi keberlangsungan hidup mereka. Sedangkan insting kehidupan adalah hasrat untuk saling mencintai satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, tidak heran apabila kita sering menyaksikan *duality of character* atau *split personality* pada diri seseorang.

Dalam tulisan mengenai kekerasan (etnis) ini, penulis berupaya untuk mendefinisikan pertikaian, peperangan, dan kekerasan yang sering diperagakan oleh manusia; melalui beberapa pendekatan politik dan psikoanalisis. Oleh karenanya, penulis akan menyoroti dua pokok persoalan penting, yaitu faktor-faktor penyebab terjadinya konflik/kekerasan etnis dan cara-cara pengendaliannya.

### KEKERASAN: QUO VADIS?

Pada saat ini, paling sedikit terdapat 35 pertikaian besar antaretnis atau antarsuku di dunia. Lebih dari 38 juta jiwa terusir dari tempat yang mereka diami selama ini dan paling sedikit 7 juta orang terbunuh dalam konflik etnis berdarah. Pertikaian seperti ini terjadi dari Barat sampai Timur, dari Utara hingga Selatan. Dunia menyaksikan darah mengalir dari Yugoslavia, Czekoslovakia, Zaire hingga Rwanda; dari bekas Uni Soviet sampai Sudan; dan dari Sri Lanka hingga Indonesia. Dan, sebagian besar pertikaian tersebut – menurut Lake and Rothchild (1998) – bermotif pada perbedaan etnis.

Bila kita lihat perkembangan politik dunia yang berakar pada *cultural politics*, maka kekerasan etnis telah menjadi ciri utama dari konflik primordialisme di tingkat lokal maupun nasional. Tidak saja kawasan yang menjadi imbasnya, tetapi juga sifat dan hakikat konflik itu sendiri telah berubah secara evolutif – akibat besarnya imbas kekerasan itu sendiri. Artinya, tujuan konflik bukan lagi atau tidak lagi berbicara tentang *territorial aims* atau kolonisasi,

tetapi telah bergeser pada tujuan yang lebih "sejati" yakni, *ethnic aims*, seperti superioritas atau keunggulan etnis. Sedangkan, pelaku yang terlibat dalam kekerasan etnis bukan lagi tentara-tentara profesional yang dipersenjatai dengan amunisi modern, melainkan milisi lokal yang dipersenjatai dengan senjata-senjata mematikan. Oleh sebab itu, korban yang berjatuh bukan lagi tentara-tentara profesional tetapi para masyarakat yang saling berseteru.

Kita sepakat dan tahu bahwa manusia terlahir dari keturunan yang berbeda-beda, baik dari sisi etnisitas, agama, golongan, maupun lainnya. Dan, perbedaan ini – setidaknya bagi penulis – bukanlah penyebab terjadinya konflik, namun memang perbedaan dapat menjadi sumber laten bagi *cultural politics* yang berujung pada benturan antaretnis di manapun. Suku atau etnisitas yang sering diartikan sebagai "*identitas bersama atas dasar bahasa, ciri-ciri fisik, persamaan sejarah, tali-temali persaudaraan, daerah, atau budaya*" (Lake and Rothchild, 1998), dapat kita pilah secara sosiologis melalui beberapa pandangan.

*Pertama*, pandangan primordialis. Bagi kaum primordialis, perbedaan-perbedaan yang berasal dari genetik – seperti diungkap di atas – merupakan sumber utama bagi lahirnya benturan-benturan kepentingan etnis. Menurut pandangan mereka, di mana ada banyak suku, agama, atau lainnya, di situ pula akan timbul pertikaian hingga kekerasan di antara mereka yang berbeda. Dan itu merupakan hal yang wajar-wajar saja bagi penganut pandangan primordialis ini.

Kedua, Pandangan kaum instrumental. Menurut mereka, kesukuan dianggap sebagai alat yang digunakan oleh individu atau kelompok untuk mengejar suatu tujuan yang lebih besar, biasanya dalam bentuk materiil. Konsepsi etnisitas, bagi kaum instrumental, tidak terlalu relevan kecuali digunakan atau diperalat oleh elite politik yang ingin mencapai tujuan tertentu. Pada saat seorang pemimpin – elite politik – meneriakkan slogan kesukuan, maka para anggota sukunya langsung merapatkan barisan dan bergerak ke arah yang diinginkan oleh pemimpin tersebut. Oleh karena itu, dalam pandangan kaum instrumental, selama setiap orang mau mengalah terhadap *preference* yang mereka kehendaki, maka selama itu pula kekerasan antaretnis dapat dihindari bahkan tidak terjadi. Namun, sepanjang sejarah yang merentang, kita tahu bahwa setiap individu memiliki pilihan dan prioritasnya masing-masing, begitu pula dengan etnis, kelompok, dan/atau golongan tertentu. Dan, ketika individu-individu atau etnis tersebut berupaya mencapai atau mewujudkan impian terhadap pilihan-pilihan dan prioritas-prioritas utamanya sehingga dapat menimbulkan benturan dan konflik dengan orang atau kelompok lain – karena setiap individu atau etnis lain pun mempunyai pilihan-pilihan dan prioritas-prioritas utama yang mungkin sama dengan pilihan-pilihan individu-individu atau etnis lainnya – hal tersebut dimungkinkan karena kelangkaan materi di dunia.

Terakhir, kaum konstruktivis. Mereka beranggapan bahwa kesukuan tidak bersifat kaku (sebagaimana yang dibayang-

kan oleh kaum primordialis) atau sedemikian mudahnya diperalat oleh elite politik (sebagaimana diduga oleh kaum instrumental). Etnisitas, bagi kelompok konstruktivis, dapat diolah hingga membentuk suatu jaringan (relasi) pergaulan sosial dan berbagai lapisan pengalaman. Ini artinya, etnisitas merupakan sumber kekayaan hakiki yang dimiliki oleh dunia ini untuk saling mengenal dan memperkaya budaya satu dengan lainnya. Bagi mereka, persamaan adalah anugerah dan perbedaan adalah *barokah*.

## SUMBER KONFLIK DAN PERASAAN TAKUT

Secara umum sumber konflik ada dua macam. *Pertama*, sumber konflik yang bersifat vertikal dan, *kedua*, sumber konflik yang bersifat horisontal. Secara sosio-politik kedua sumber konflik tersebut dapat kita gunakan sebagai alat analisis untuk melihat kekerasan, konflik, dan benturan yang terjadi di muka bumi ini.

*Pertama*, sumber konflik yang bersifat vertikal. Konflik vertikal telah dikemukakan panjang lebar oleh Karl Marx pada awal-awal karirnya melalui buku-buku yang ia karang, seperti *The Holy Family* (1844) dan *The German Ideology* (1846), serta dipertegas lagi melalui karya *opus magnum*-nya, *Das Kapital* (1867). Menurut Marx, sumber utama dari konflik vertikal adalah perbedaan (kepentingan) kelas. Lebih lanjut menurut Marx, dalam masyarakat kapitalis terdapat dua entitas kelas yang saling berseteru, mereka adalah kelas borjuis selaku pemilik mo-

dal – sekaligus pemilik tanah, pemilik mesin, dan pemilik tenaga kerja – dengan kelas buruh yang hanya memiliki tenaga kerja. Karena hubungannya yang asimetris inilah, maka kelas borjuis selalu menekan kepentingan kelas buruh yang menghendaki perbaikan kehidupan. Posisi tawar yang lemah karena ketidakberdayaan akan *strategic of resources* (pada saat itu) – tanah, modal, dan mesin – menyebabkan kelas buruh selalu mengalah dan mengalah untuk mendapatkan sedikit upah yang dapat menghidupi mereka dengan segala keterbatasan dan kekurangan. Oleh karena itu, untuk membalikkan keadaan ke arah yang lebih baik, menurut Marx, maka kelas buruh harus bersatu melawan dominasi kelas borjuis, hal ini dilakukan setidaknya untuk memperbesar posisi tawar mereka di hadapan kelas borjuis. Bila hal ini pun belum berhasil, maka revolusi kelas (buruh) adalah jalan pamungkas untuk membalikkan keadaan itu semua. Tahap selanjutnya, akan kita temui apa yang digagas oleh Marx dengan berdirinya diktator proletariat sebagai bagian dari proses menghilangkan negara yang selama ini menjadi alat kaum borjuis.

Kedua, konflik horisontal. Pada konflik yang merentang secara horisontal, bermacam sebab dapat memicu pertikaian, kekerasan, kekejaman hingga bahkan pembersihan etnis, antara lain ideologi, agama, persoalan pribumi dan pendatang, ras, sampai masalah etnisitas. Secara ringkas, penulis mencoba memaparkannya dalam beberapa alinea di bawah ini.

Konflik bersudut pandang ideologi merupakan konflik yang paling sengit

selama pasca-Perang Dunia II lalu. Perseteruan antara ideologi liberal-kapitalis dengan komunis seakan tiada batasnya. Dari perebutan negara-negara baru – seperti Indonesia, Korea, Vietnam, dan sebagainya – menjadi pemicu ketegangan perang dingin antara Amerika Serikat dan bekas Uni Soviet. Mulai dari proliferasi senjata konvensional dan non-konvensional, pereduksian atau bahkan penghancuran budaya melalui pengimigrasian model pembangunan dan pertumbuhan yang dilakukan melalui jargon modernisasi, hingga pengkavlingan tambang-tambang minyak di Timur Tengah, kesemuanya terjadi dengan begitu dahsyatnya sepanjang empat dekade terakhir.

Agama, selain sebagai alat pemersatu budaya, suku, dan bahkan ideologi, juga memiliki implikasi negatif terhadap konflik. Hal ini dapat kita lihat seperti dalam konflik-konflik berdarah yang terjadi di India antara umat Muslim dan Hindu, pertempuran antara Yahudi Israel dengan kaum Muslim Palestina, perang antara pengikut agama Katolik melawan pengikut agama Protestan di Irlandia Utara, *Genocide* di Bosnia-Herzegovina oleh tentara pemerintah yang pro-Gereja Ortodoks terhadap penduduk Muslim, serta pertarungan antarpemeluk agama Islam dan Kristen di Indonesia -Ambon dan Maluku. Jadi, dari contoh yang sekelumit di atas dapat kita katakan bahwa pengidentifikasian terhadap agama yang kuat oleh para penganutnya pun dapat menimbulkan konflik-konflik besar dan berdarah.

Demikian pula halnya dengan persoalan pendatang dan pribumi. Dalam banyak hal, persoalan pendatang dan pri-

bumi sebenarnya dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi yang diintrodusir oleh pemerintah pusat atau daerah. Namun, manakala manajemen lembaga mediasi tersebut tidak tertata dengan baik – adil dan netral – maka perselisihan antara pendatang dan pribumi bisa menjadi bom waktu yang amat dahsyat bagi keberlangsungan hidup antarwarga negara. Biasanya konflik antara pendatang dan pribumi muncul ketika para pendatang secara sosio-ekonomi lebih maju dibandingkan dengan warga pribumi. Tetapi tidak hanya itu saja, kerapatan konflik menjadi semakin besar manakala pendatang yang telah berlebih dalam hal finansial, juga memiliki dan/atau menguasai jalur informasi serta jalur kekuasaan. Hal ini dapat diperparah lagi dengan keangkuhan pendatang yang tidak selalu menyertakan warga pribumi untuk turut dalam kegiatan usahanya. Oleh karena itu semua – dalam bahasa yang sederhana, kecemburuan sosial – maka terjadilah konflik antara pendatang dan pribumi, seperti yang telah terjadi di Aljazair, Meksiko, Malaysia, dan Indonesia.

Bila kita pahami sepiantas lalu mengenai kausalitas terjadinya konflik-konflik horisontal di atas, maka terlihat bahwa kekerasan, perseteruan, hingga pertumpahan darah yang terjadi lebih berten-densi pada kecemburuan sosial, walaupun pada awal 1950-an dan 1960-an intrik ideologi menjadi penyebab sentral.

Dalam konflik ras atau etnis, pemicu terjadinya konflik tidak saja berakar pada permasalahan perbedaan etnisitas tetapi juga karena persoalan rasa takut. Tidak jarang kita menyaksikan dan

mendengar mengenai kemarahan-kemarahan yang dapat mendorong orang-orang yang semula bertetangga kemudian saling menyerang dan membunuh. Juga, tidak sedikit kita membaca di berbagai media massa, bagaimana orang yang sehari-hari bergaul satu sama lain dapat berubah sedemikian rupa sampai mengangkat senjata dan berperang di antara mereka.

Menurut Lake and Rothchild (1998), sebab utama pertikaian antaretnis dan antarras pada pasca 1980-an, bila dilihat dari sudut psikoanalisis, adalah rasa takut. Apa yang ditakutkan? Menurut mereka, ketidakpastian akan masa depan. Di masa lalu, kita sering berargumentasi bahwa konflik etnis bersumber pada dendam kesumat yang sudah sangat mengakar, kecemburuan sosial, hingga frustrasi. Tidak demikian halnya dewasa ini. Sekarang konflik etnis dianggap muncul bila suatu kelompok etnis cemas akan nasibnya di hari depan. Kelompok etnis takut bahwa kelak akan ada paksaan terhadap mereka supaya etnisnya membaur dengan kebudayaan mayoritas. Perasaan takut akan dimarginalkan, perasaan takut akan ditinggalkan, perasaan takut akan ditindas dan sebagainya, merupakan rasa takut yang seringkali muncul manakala individu atau kelompok etnis dibaurkan dengan kelompok yang lebih besar – dalam hal jumlah. Hal ini wajar dalam psikoanalisis karena, menurut Fromm (1941), setiap kelompok atau etnis atau entitas sosial pasti memiliki struktur karakternya masing-masing yang disebut karakter sosial. Dan, mereka-mereka yang berperasaan takut tadi, berargumentasi bah-

wa mereka (kelak) takut akan kehilangan karakter atau identitas sosialnya atau etnisitasnya yang selama ini telah mereka pelihara sebagai sistem budaya yang bersifat *sacred*.

Kaum minoritas etnis pun cemas akan keselamatan pribadi serta keberlangsungan hidup mereka. Apabila mereka merasa keselamatan hidupnya terancam dalam lingkungan yang baru, maka jalan keluarnya adalah lari dari komunitas barunya. Apabila hal itu tak mungkin, atau tidak diinginkan, maka mereka terpaksa bertahan di tempat dan mempertahankan diri. Perasaan tidak aman ini bertambah parah apabila pemerintah pusat lemah dan tak mampu meyakinkan warganya yang minoritas bahwa keadaan mereka aman. Bila demikian, kaum minoritas yang termakan oleh stimulan dari dalam dirinya kemudian akan melahirkan dorong-dorongan untuk bersikap agresif (keluar) terhadap kelompok atau etnis mayoritas serta bahkan pemerintah yang berkuasa. Hal tersebut banyak diungkapkan oleh Konrad Lorenz dalam bukunya *On Agression* (1966), yang menyita perhatian para psikoanalisis hingga saat ini. Dan, bila stimulan dari dalam diri tadi berkolaborasi dengan reaksi yang diberikan oleh lingkungan secara positif, maka dapat kita perkirakan konflik antaretnis atau antarras bakal terjadi dalam intensitas yang sangat tinggi.

## KONTRAK SOSIAL DALAM MASYARAKAT YANG TERBELAH DAN RUNTUHNYA STRUKTUR KEAMANAN

Dalam suatu masyarakat pluralis yang terbelah (*bifurcated society*), baik se-

cara vertikal maupun horisontal, selalu diperlukan semacam "kontrak etnis/sosial" – suatu kesepakatan tidak tertulis dan berlaku di antara berbagai golongan etnis – atau dalam bahasa Huntington diistilahkan dengan dialog peradaban. "Kontrak etnis/sosial" semacam ini mengandung jaminan bagi semua pihak. Ia berfungsi sebagai landasan saling mempercayai di antara golongan. Suatu "kontrak etnis/sosial" yang baik, misalnya, menjamin adanya perwakilan politik yang seimbang dalam pemerintahan, hak suara bagi setiap golongan, dan suatu bentuk perlindungan ekonomi tertentu bagi minoritas etnis. "Kontrak etnis/sosial" juga harus menjamin adanya suatu perwakilan yang adil bagi semua golongan dalam kepolisian dan angkatan bersenjata/militer. Bila ketentuan dalam "kontrak etnis/sosial" tersebut dilanggar, maka harus ada *punishment* terhadap kelompok atau individu yang melanggarnya. Bila tidak, bukan hal yang mustahil apabila akan muncul goncangan terhadap "rasa aman", baik untuk berekonomi, berpolitik, maupun bersosial. Sudah barang tentu, ujung dari kegoncangan tersebut akan melahirkan ketegangan-ketegangan yang berakhir pada kekerasan.

Perasaan tidak aman di bidang ekonomi terkait dengan beberapa hal, terutama yang menyangkut penghasilan, kesempatan kerja, penanaman modal, dan macam sebagainya, di daerah pendudukan etnis tertentu. Apabila memang sudah ada ketegangan *laten* etnis, maka peningkatan status ekonomi suatu golongan etnis tertentu saja, betapapun kecilnya, akan menimbulkan sakit hati

di kalangan golongan etnis yang lain. Peningkatan status semacam itu seringkali dianggap sebagai hasil kebijakan pilih kasih pemerintah pusat/daerah terhadap etnisitas tertentu.

Stimulan dari dalam diri individu yang termanisfestasi terhadap karakter sosial etnisitas dapat menimbulkan salah pengertian dalam masyarakat pluralis yang terbelah, sebagai contoh: kelompok etnis yang lebih berhasil – secara ekonomi ataupun politik – daripada kelompok-kelompok lain mulai merasa dihambat kemajuannya oleh kelompok yang tidak begitu berhasil, melalui aksi boikot terhadap komoditas yang mereka hasilkan dan lain-lain. Atau, kelompok etnis yang paling buruk nasibnya membenci kelompok etnis yang lebih beruntung dan menganggap diri mereka dieksploitasi. Perasaan diperas ini akan semakin menekan apabila kelompok etnis yang lebih kaya tersebut adalah kelompok "pendatang baru" – seperti yang telah diungkap pada bagian awal tulisan ini. Tidak itu saja, perasaan bahwa kesejahteraan suatu kelompok tergantung pada kebaikan hati golongan lain yang mencerminkan ketidakmampuan untuk menentukan nasib sendiri oleh etnisitasnya pun turut mempertajam konflik-konflik kelompok dan suku.

Suatu kelompok etnis akan merasa dirinya aman bila mereka turut serta secara aktif dalam pemerintahan; baik melalui lembaga politik – seperti dalam partai yang inklusif – partisipasi dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, dan macam sebagainya (yang coba penulis paparkan pada bagian akhir tulisan ini).

Namun apabila suatu golongan etnis terlalu menguasai pemerintah, maka golongan-golongan lain mempunyai alasan untuk menyangsikan apakah pemerintah akan melindungi kepentingan dan keamanan kelompok, golongan, ras, dan etnisitas lainnya? Keadaan seperti ini sering ditanggapi oleh golongan yang terdesak dengan dua jalan: *Pertama*, mencoba merebut kekuasaan dari pemerintah yang berkuasa atau, *kedua*, mencoba melepaskan diri dari kekuasaan pemerintah dengan jalan memisahkan diri (separatisme). Keduanya dapat dilakukan dengan cara kekerasan.

Konsep kontrak sosial bukanlah satu-satunya jalan dalam mengendalikan konflik yang sering muncul dalam masyarakat pluralis yang terbelah. Bila kita telusuri akar konsep kontrak sosial, maka hal tersebut bukanlah barang baru bagi studi ilmu sosial, khususnya ilmu politik. Ia menjadi konsep yang *up-to-date* pada abad pertengahan, sampai akhirnya disempurnakan oleh Jean Jacques Rousseau melalui bukunya *The Social Contract* yang diterbitkan tahun 1791, di London. Secara garis besar makna dari pemikiran kontrak sosial adalah suatu upaya dari dalam masyarakat yang multipolar (pluralis) untuk saling menghormati hak dan kewajiban di antara mereka (individualisme). Atau dalam versi lain, setiap kelompok, etnis, atau individu diwajibkan untuk menyerahkan sebagian haknya kepada sebuah entitas yang berkuasa, yang ditunjuk oleh warga masyarakat secara adil, untuk mengelola hak-hak yang dilimpahkan padanya agar tercipta suatu masyarakat yang setaraf.

Namun demikian, kontrak sosial bukanlah kata akhir dalam resolusi konflik kontemporer. Seringkali kontrak sosial justru menimbulkan persoalan baru yang lebih kompleks dari sebelumnya. Oleh karena itu, konsekuensi buruk dari polarisasi sosial dalam suatu masyarakat pluralis yang terbelah dalam konteks kontrak sosial adalah tumbuhnya kecurigaan antargolongan atau antaretnis. Jalur komunikasi yang biasanya digunakan sebagai dialog antarperadaban mulai terputus saat kecurigaan meluas, sedangkan penyebaran kabar bohong seringkali dilakukan secara aktif untuk memperkuat citra *stereotype* yang telah ada sebelumnya. Orang tidak lagi dilihat sebagai individu yang masing-masing menyandang banyak persamaan. Tetapi lebih pada menonjolkan ciri-ciri etnisitasnya (*neo-tribalisme*) dan di sinilah kemudian jurang perbedaan semakin melebar hingga memunculkan sentimen-sentimen negatif di antara warga masyarakat.

Ketika perbedaan lebih menonjol dibandingkan dengan persamaan, maka yang sering muncul dalam persoalan etnisitas dan atau persoalan mayoritas-minoritas adalah syak wasangka atau prasangka-prasangka buruk terhadap etnisitas lain. Pada saat ini dimulailah proses runtuhnya struktur keamanan. Runtuhnya struktur keamanan mengikuti jejak yang sama seperti tumbuhnya anarki. Dalam keadaan di mana komitmen negara untuk menegakkan keamanan terkesan melemah sehingga golongan-golongan etnis merasa terpaksa untuk menanggung sendiri keselamatan mereka. Guna tujuan tersebut – juga

karena alasan rasa takut – maka mereka merasa perlu untuk mengembangkan kemampuan militernya. Tidak hanya pengembangan kemampuan militer, proliferasi senjata pun menjadi agenda berikutnya sebagai upaya penegakan swadaya keamanan. Ketika suatu golongan etnis mulai mempersenjatai diri, pada saat yang sama pula golongan-golongan etnis yang lain merasa dirinya terancam dan langsung ikut mempersenjatai diri. Maka terjadilah semacam perlombaan senjata yang akibatnya sama sekali tidak pernah diperhitungkan oleh mereka.

Tujuan awal dari mempersenjatai diri adalah agar keselamatan golongan atau etnisnya menjadi lebih terjamin. Namun, dengan meluasnya kegiatan mempersenjatai diri di kalangan golongan, etnis, dan atau kelompok lain, tujuan tersebut tidak tercapai, dan ancaman keamanan bahkan lebih besar dan rentan bila dibandingkan dengan keadaan sebelum dimulainya aksi mempersenjatai diri.

Perlombaan mempersenjatai diri menimbulkan tendensi akan agresi untuk menyerang terlebih dulu terhadap golongan lain. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk melumpuhkan kekuatan bersenjata etnis seterunya. Apabila suatu minoritas etnis merasa dirinya cukup terancam oleh golongan mayoritas, dan merasa bahwa menyerang lebih dulu akan memperbesar kemungkinan menang, maka golongan tersebut akan terdorong untuk memulai konflik bersenjata guna melindungi kepentingan mereka – *survival of the fittest*. Begitu pula pertimbangan golongan lain, sehingga

ga perang suku dapat berkobar dengan tujuan sekadar melindungi keselamatan etnisitasnya.

## PENGENDALIAN DAN REKONSILIASI KONFLIK

Untuk mencegah keadaan meruncing ke arah yang lebih buruk, beberapa pengamat mengusulkan sejumlah langkah positif yang dapat ditempuh untuk memulihkan perasaan saling mempercayai (yang telah hilang) di antara golongan, kelompok, dan/atau etnis. Seperti Lake and Rothchild (1998) menawarkan: saling menghormati, berbagi kekuasaan, pemilihan umum, federalisme, intervensi asing, sanksi atau juru damai, dan manajemen konflik; Huntington (2001) mengisyaratkan: *abstention rule*, *joint mediation rule*, dan *commonalities rule*; Wriggins (1967) memberikan alternatif: gaya kepemimpinan, lembaga politik, ideologi nasional, kesempatan pembangunan ekonomi, dan ancaman dari luar; serta masih banyak pemikiran-pemikiran lainnya yang mencoba untuk menyelamatkan umat manusia dari kekerasan yang bakal terjadi, antara lain seperti: Coleman, Rosberg, Emerson, Silvert, Weiner, dengan teori-teori integrasi nasional dan politik. Dari sekian banyak pemerhati persoalan konflik, yang akan dibahas oleh penulis, hanya resolusi alternatif dari Rothchild dan Lake serta Huntington saja. Hal ini dilakukan karena berbagai keterbatasan yang ada.

Perlu dipahami juga (di sini) bahwa langkah-langkah, cara-cara, atau alternatif-alternatif tersebut di atas bukanlah jaminan bagi perdamaian etnisitas, serta

pula tidak bermaksud membatasi kemungkinan-kemungkinan lain untuk menyelesaikan dan mengendalikan konflik antaretnis. Itu sekadar merupakan upaya yang kokoh dalam mengobati pathologi sosial yang terlanjur dibiarkan meng-  
akut.

### Saling Menghormati

Salah satu landasan kuat untuk membangun kembali hubungan baik antar-golongan etnis adalah dengan pernyataan saling hormat-menghormati secara terbuka. Langkanya sikap nyata saling menghormati tersebut, apalagi penghinaan kasar, merupakan penyebab runtuhnya jaringan makna sosial – saling mempercayai – serta menimbulkan sikap superioritas individualis kelompok dibandingkan dengan kelompok lainnya sehingga mempertebal rasa dan sikap primordialis. Tak akan ada penyelesaian konflik apabila setiap etnis, kelompok, dan/atau golongan belum mengakui adanya kepentingan golongan lain yang sah dan patut ditenggang. Di Bosnia misalnya, orang Serbia secara sengaja merendahkan martabat penduduk Muslim dengan menyebut mereka sebagai "kampungan, dibenci, dan rendah". Pernyataan semacam ini jelas tidak membuat keadaan menjadi lebih baik.

### Berbagi Kekuasaan

Pembagian kekuasaan – seperti di Indonesia sekarang ini – merupakan faktor penting dalam mengurangi rasa tidak aman dalam scope golongan minoritas. Dengan memberikan keanggotaan

secara proporsional dalam kabinet, birokrasi, angkatan bersenjata, kepolisian, dan pimpinan dalam partai politik, terbuka kesempatan bagi mereka untuk turut serta secara aktif dengan golongan mayoritas dalam melaksanakan upaya bersama.

Namun demikian, ada beberapa hal yang perlu dicatat mengenai kebijakan berbagi kekuasaan ini. Ada kemungkinan bahwa golongan-golongan etnis akan menolak dirangkul oleh "pusat" atau golongan mayoritas. Hal ini dimungkinkan karena mereka menyangsikan keikhlasan pembagian kekuasaan yang ditawarkan. Lagi pula, konsep berbagi kekuasaan dapat berarti hubungan kerja sama yang erat "hanya" di antara para pemimpin, dan tidak di aras publik. Selain itu, apabila para pihak yang bertikai sudah terlanjur saling menggunakan kekerasan, akan sulit diharapkan kesediaan para pemimpin golongan untuk berbagi kekuasaan dengan alasan emosional ataupun reaksioner.

### Pemilihan Umum

Pemilihan umum atau pemilu sebagai cara penyelesaian konflik sangat penting bila hasilnya mencerminkan keanekaragaman masyarakat pemilih. Hal ini akan memperbesar kepercayaan masyarakat pada pemerintah yang berkuasa walaupun mereka mayoritas atau etnis tertentu. Pemilu memberi kesempatan pada berbagai golongan minoritas untuk berlomba melalui suatu proses yang diatur di luar lingkungan politik kesukuan dan dapat memberi jaminan suara bagi golongan minoritas dalam penen-

tuan kebijakan pemerintah. Sudah tentu hal ini tergantung pada anggapan apakah pemilu dilaksanakan secara jujur atau tidak.

Seperti halnya penyelesaian konflik melalui pembagian kekuasaan, pemilu pun mengandung beberapa masalah. Apabila konflik etnis sudah berlarut-larut dan akut, mungkin pemilu saja tidak akan cukup untuk mengatasi ketegangan antaretnis. Barangkali pemilu harus dikombinasikan dengan upaya lain seperti federalisme atau koalisi antarpartai guna benar-benar mengatasi perasaan terancamnya golongan etnis minoritas. Lagi pula, selalu ada kemungkinan bahwa dalam pemilu akan terjadi "lelang etnis" (perlombaan merebut massa dengan cara memicu emosi kesukuan) yang justru akan memperuncing keadaan.

### Otonomi atau Federasi

Otonomi daerah atau federalisme juga merupakan sarana yang sangat berguna untuk meredakan konflik. Dengan diberlakukannya desentralisasi kekuasaan, orang daerah akan merasakan bahwa hak mereka untuk turut menentukan kebijakan yang langsung menyangkut kehidupan mereka diperbesar. Otonomi daerah atau federalisme pun dianggap sebagai cara yang baik untuk mencegah ekses dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah pusat.

Banyak pemimpin masyarakat – terutama "orang-orang pusat" – yang melihat federalisme sebagai langkah awal menuju separatisme. Pandangan ini ke-

liru. Bila otonomi dan federalisme dijalankan secara ikhlas dan jujur serta bertujuan menambah kebahagiaan sebagian dari bangsa sendiri, ia termasuk upaya yang paling manjur dalam meredakan ketegangan etnis dan justru dapat mencegah terjadinya separatisme. Sebaliknya, daerah akan menjurus pada separatisme apabila dalil-dalil otonomi tidak dijalankan secara ikhlas dan jujur. Dalam kasus di mana otonomi daerah dilanggar berkali-kali, di mana pemerintah pusatnya terbukti sudah tidak dapat dipercaya, di mana banyak terjadi penganiayaan dan kekerasan, di situ mungkin sudah tidak ada lagi jalan keluar selain pemberontakan dan pemisahan diri.

### Intervensi Asing

Kejadian akhir-akhir ini di Kosovo, Bosnia, dan Rwanda membuktikan bahwa konflik etnis tidak bisa lagi dilihat sebagai masalah dalam negeri. Konsep *Westphalia* tentang kedaulatan nasional – yang menganggap bahwa suatu negara tidak perlu mempertanggungjawabkan kepada pihak luar negeri atas apapun yang terjadi di dalam perbatasan wilayahnya – semakin lama semakin mendapat tantangan. Persoalan Hak Azasi Manusia (HAM), misalnya, telah menjadi masalah internasional, dan dalam beberapa peristiwa telah dianggap harus lebih diutamakan daripada kedaulatan nasional.

Dalam kasus-kasus penindasan yang luar biasa terhadap sesuatu golongan etnis, atau dalam kasus *genocide*, masyarakat dunia memainkan peran yang

aktif dalam mengesampingkan prinsip kedaulatan negara demi pengakhiran suatu konflik. Masyarakat dunia, melalui lembaga-lembaga seperti PBB dan NATO, telah mulai menekan negara-negara yang mengalami konflik etnis jangka panjang untuk segera menyelesaikan konflik di dalam negeri mereka. Lembaga internasional tersebut sering bertindak sebagai pihak ketiga guna meningkatkan harkat perjanjian damai yang telah atau sedang dirundingkan. Namun demikian, perlu diakui bahwa keberhasilan peran pihak ketiga tersebut dalam memecahkan konflik etnis atau mencegah timbulnya konflik-konflik baru agak terbatas.

Sejak runtuhnya tembok Berlin, telah lebih dari 90 bentrokan bersenjata pecah di dunia kita ini. Sebagian besar bentrokan itu didorong oleh motif etnis. Dalam periode 1945-1993, hanya 14 dari 57 perang saudara yang berhasil didamaikan melalui perundingan. Lagi pula, tercapainya perdamaian melalui perundingan belum menjamin kelangsungan perikehidupan setelahnya, selama pelaksanaan ketentuan perjanjian perdamaian belum tuntas. Namun demikian, kebanyakan pemerintahan setuju, paling tidak secara teoretis, bahwa seharusnya ada suatu bentuk pemerintahan internasional untuk membantu penyelesaian konflik dan perlindungan penduduk dari bahaya pembersihan etnis atau malapetaka kemanusiaan lainnya.

### Sanksi atau Juru Damai

Pihak yang mau mendesak sesuatu pemerintah untuk mempertanggungja-

wabkan kejadian di dalam negerinya yang dikecam oleh masyarakat dunia paling tidak harus punya tiga macam senjata, yaitu intervensi tanpa kekerasan, intervensi dengan kekerasan, dan juru damai pihak ketiga.

Masyarakat internasional cukup kuat untuk mempengaruhi negara-negara dengan ancaman sanksi ekonomi dan pengucilan dari masyarakat dunia. Dengan demikian, negara-negara yang melakukan tindakan yang tidak disukai oleh masyarakat internasional – terutama dalam hal kekerasan terhadap hak azasi etnis atau golongan – akan banyak menderita kesulitan terutama dalam hal perekonomian. Namun, perlu diingat bahwa sanksi-sanksi internasional dalam banyak hal hanya efektif pada keadaan sosial yang tidak terlalu tegang.

Apabila sanksi pertama – tanpa kekerasan – tidak berhasil menyelesaikan konflik atau menghentikan penindasan terhadap suatu golongan etnis tertentu, maka upaya yang tersisa adalah sanksi yang diiringi dengan kekerasan. Penggunaan kekuatan militer (asing) dapat mengubah perimbangan kekuatan etnis di dalam negeri. Hal ini dapat memaksa golongan-golongan etnis untuk mengajukan tuntutan-tuntutan yang masuk akal. Intervensi militer juga menjamin terciptanya kontrak etnis antargolongan yang baru, walaupun berlakunya hanya selama masa transisional saja. Namun demikian, setiap intervensi militer harus terus diawasi oleh masyarakat internasional supaya tujuan intervensi dapat dibatasi pada tercapainya pemecahan masalah secara damai.

Terakhir, penyelesaian masalah secara tuntas sulit diharapkan dari pihak juru damai. Seorang juru damai pihak ketiga hanya efektif sebagai pembuka saluran komunikasi. Ia bertatap muka dengan masing-masing pihak yang bersengketa guna mengupayakan tercapainya titik temu dalam pandangan para pihak yang bertikai agar dapat ditentukan sarana mana yang paling tepat untuk mengatasi konflik. Rangkaian perundingan yang dilakukan oleh seorang juru damai pihak ketiga seringkali memberi jalan keluar bagi pihak yang ingin mengakhiri sengketa tanpa kehilangan makna dan muka.

### **Manajemen Konflik**

Mencegah lebih baik daripada menyembuhkan. Kata tersebut merupakan kebijaksanaan terbaik yang pernah ada. Dan, cara yang paling efektif untuk mengatasi konflik etnis – dari alternatif tersebut di atas – adalah menggunakan diplomasi preventif. Artinya, pemerintah perlu menjalankan manajemen konflik di wilayah negaranya. Secara konsepsional, manajemen konflik bermaksud untuk menyelesaikan permasalahan yang ada sebelum ia sempat meluas dan lepas kendali. Kalau polarisasi sosial sudah terlanjur terjadi – konflik lebih dulu terjadi dibandingkan dengan program manajemen konflik yang hendak diberlakukan oleh negara – kemungkinan untuk tercapainya persetujuan perdamaian melalui perundingan menjadi semakin kecil. Perundingannya pun akan memakan waktu semakin lama.

Oleh sebab itu, manajemen arus informasi secara cermat sebenarnya da-

pat mencegah polarisasi dalam masyarakat. Dan, yang harus disalurkan ke dalam jaringan komunikasi adalah informasi yang akurat dan tanpa kandungan prasangka. Pengaturan arus informasi sama sekali tidak berarti menyangkal adanya konflik. Manajemen informasi harus diartikan sebagai penghalauan informasi yang berisi label-label, cap-cap, ciri-ciri *stereotype* etnisitas, dan pemutarbalikan fakta tentang peristiwa yang terjadi. Ini berarti mengutarakan permasalahan secara jujur dan seimbang. Dengan demikian, para penengah pihak luar dapat membantu memulihkan rasa saling mempercayai di antara golongan yang sedang bersengketa.

### ***Abstention Rule***

Dalam hal ini negara-negara besar tidak perlu melakukan intervensi sebagai pencegahan konflik, karena apabila tetap dilakukan maka bukan tidak mungkin intensitas kekerasan konflik justru bertambah besar. Hal ini akan terjadi terutama berkaitan dengan konflik ras atau peradaban.

### ***Joint Mediation Rule***

Langkah ini dilakukan oleh negara-negara maju untuk turut ambil bagian dalam mengupayakan negosiasi-negosiasi yang ternyata buntu manakala dilakukan oleh negara yang bersangkutan. Namun, perlu diingat bahwa peranserta negara-negara maju bukan dalam hal penentuan kebijakan bagi pihak-pihak yang berselisih tetapi sebagai mediasi netral dan wahana komunikasi (dialog peradaban)

kelompok-kelompok yang berselisih. Sebab, dalam hal ini, asumsinya adalah bahwa negara tidak bisa bersikap adil atau tengah berpihak pada salah satu etnis, kelompok, atau golongan lainnya.

### ***Commonalities Rule***

Terakhir, suatu upaya pencarian yang dilakukan oleh masyarakat-masyarakat yang berselisih untuk memperluas nilai-nilai, institusi-institusi, dan praktek-praktek yang dapat diterima oleh masyarakat dari peradaban lain. Bila kita cermati, maka *commonalities rule* hampir serupa atau bahkan sama dengan konsep asimilasi yang ditawarkan oleh Coleman dan Rosberg. Ini artinya, berbagai pihak perlu memaknai perbedaan sebagai suatu kekayaan sumber daya yang justru dapat mengembangkan wacana kita sebagai masyarakat yang majemuk. Syarat penting dari asimilasi adalah saling percaya dan menyingkirkan prasangka buruk ataupun *stereotype* yang membelenggu pikiran semua pihak.

## **PENUTUP**

Konflik yang sering terjadi di muka bumi, baik vertikal maupun horisontal, pada dasarnya berakar pada dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan, yaitu bagaimana lingkungan yang tidak kondusif membuat manusia secara emosional tertekan sehingga membuatnya frustrasi pada keadaan. Selanjutnya apabila hal tersebut didiamkan, maka akan mengakibatkan munculnya impuls positif terhadap pemberontakan diri berupa tindak kekerasan terhadap orang lain,

kelompok lain, atau etnis lain. Aspek yang kedua adalah persoalan dalam diri manusia itu sendiri. Menurut beberapa pengamat – terutama pengamat psikoanalisis – setiap manusia memiliki insting yang dinamakan insting kematian. Maksudnya, setiap individu memiliki jiwa untuk melakukan tindak kekerasan terhadap orang lain. Hanya saja insting ini ditekan oleh ego diri – ingat perkataan Sigmund Freud – agar tercipta perasaan aman satu sama lainnya. Namun tidak sedikit orang yang belum mampu memagari atau menekan insting kematian mereka sehingga tidak jarang kita melihat ada orang-orang yang melakukan tindak kekerasan tanpa alasan yang jelas.

Konflik sebagai manifestasi dari pelbagai sebab – frustrasi, rasa aman, rasa takut, tidak sinkronnya harapan dengan kenyataan, agama, etnisitas, *cultural politics*, dan lain sebagainya – bukan saja barang baku bagi negara-negara berkembang, karena ia pun sering terjadi di negara-negara maju. Bila kita ibaratkan, maka konflik merupakan bahaya laten bagi setiap negara dan setiap peradaban.

Jadi, memang tidak ada jalan pintas yang manjur bagi penyelesaian konflik di manapun. Sebab bila kita perhatikan dari segi politik, konflik memiliki siklus kekerasan yang sukar untuk diselesaikan. Konflik (biasanya) diawali oleh perasaan takut, terluka, ataupun perasaan disia-siakan oleh kelompok atau etnis lainnya sehingga menyebabkan frustrasi dan kemarahan. Akumulasi dari kemarahan dan rasa frustrasi itu kemudian dimanifestasikan dalam perilaku

untuk menuntut keadilan dan kebenaran; ada yang dilakukan dengan kekerasan dan ada pula yang dilakukan dengan tuntutan. Dan, bila hal tersebut belum juga berhasil, maka agresi dan penyerangan akan menjadi jalan akhir dalam "rekonsiliasi" konflik di antara kelompok yang berseteru. Kemudian, setelah terjadi aksi kekerasan yang mengakibatkan banyak korban berjatuh, maka perasaan takut, terluka, dan diremehkan timbul lagi di kalangan pihak lain yang kalah dalam persaingan, dan siklus itu kembali lagi dari awal, terus dan terus berputar. Demikian pula halnya dari segi psikoanalisis. Menekan insting kematian dengan ego melalui etika, pemerhalusan moral, dan lain sebagainya, bukanlah senjata pamungkas untuk menyelesaikan konflik. Sebab, seperti yang dikatakan oleh Freud, impuls-impuls irasional akan tiba-tiba muncul dalam setiap kehidupan manusia yang tengah berelasi. Ini artinya, serasional-rasionalnya manusia pada saat tertentu ia pun akan melakukan tindakan irasional – kekerasan hingga kejahatan – karena insting kematian yang selama ini ditekan dan dipagari melalui rasionalitas akan menyerbu dan menyeruak keluar mencari jalan bagi aktualisasi insting dasar alamiah manusia; seperti layaknya kebutuhan biologis (insting kehidupan).

#### KEPUSTAKAAN

- Arendt, Hannah. 1993. *Asal-Usul Totaliterisme* (Jakarta: YOI).
- Fanon, Frantz. 1963. *The Wretched of the Earth* (New York: Grove Press Inc.).

Fromm, Erich. 1941. *Escape from Freedom* (New York: Holt, Rinehart & Winston).

\_\_\_\_\_. 2000. *Akar Kekerasan: Analisis Sosio-Psikologis atas Watak Manusia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).

Giddens, Anthony, and David Held. 1992. *Class, Power, and Conflict* (London: MacMillan).

Huntington, Samuel P. 2001. *Benturan Antar peradaban: dan Masa Depan Politik Dunia* (Yogyakarta: Penerbit Qalam).

Laeyendecker, L. 1991. *Tata, Perubahan, dan Ketimpangan: Suatu Pengantar Sejarah So-*

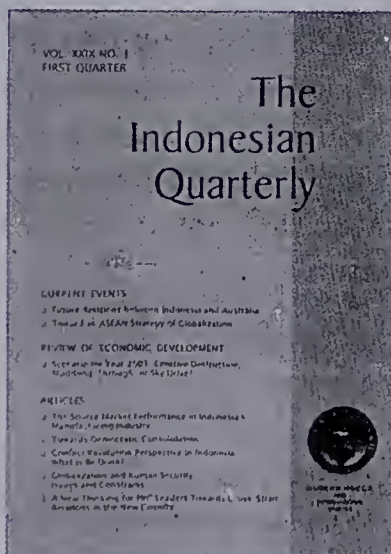
*siologi. Cetakan Kedua* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama).

Lake, David A., and Donald Rothchild (eds.). 1998. *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion and Escalation* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Lorenz, Konrad. 1966. *On Aggression* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).

Muhaimin, Yahya, dan Colin MacAndrews. 1995. *Masalah-Masalah Pembangunan Politik. Cetakan Ketujuh* (Yogyakarta: GMU Press).

# The Indonesian Quarterly



*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events
- ☐ Review of Political Development
- ☐ Review of Economic Development
- and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp 70.000,00
Asia, Pacific, and Australia	US\$ 100.00
Europe & Africa	US\$ 125.00
USA, Canada & Central America	US\$ 150.00
South America & Others	US\$ 175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

The Indonesian Quarterly  
Centre for Strategic and International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia  
Phone (62-21) 386 5532, Fax (62-21) 380 9641; 384 7517  
Email: csis@csis.or.id

# Kekerasan Sosial di Kalimantan: Sebuah Analisis Antropologi Sosiokultural\*

Amri Marzali

*Tulisan ini membahas peristiwa kekerasan sosial yang baru-baru ini terjadi di Kalimantan, khususnya antara orang Dayak melawan migran Madura serta melawan perusahaan-perusahaan besar seperti HPH, HTI, perkebunan dan pertambangan. Kekerasan sosial, atau riot, antara orang Dayak melawan migran Madura telah terjadi di Sambas (Kalimantan Barat) pada tahun 1999 dan di Kalimantan Tengah pada tahun 2001. Sementara itu, kekerasan sosial terhadap perusahaan-perusahaan besar lebih sering terjadi sejak awal 1990-an, namun banyak yang luput dari liputan media massa.*

*Kedua jenis kekerasan sosial di atas diyakini terkait dengan faktor-faktor yang sama. Faktor-faktor inilah yang terutama ingin dikupas dalam tulisan ini, berdasarkan sudut pandang antropologis.*

## PENDAHULUAN

**K**ONFLIK dengan cara kekerasan seperti menyerang, mencederai, membakar, memblokir, bahkan membunuh seperti yang terjadi antara orang Dayak melawan migran Madura dan melawan perusahaan industri besar seperti HPH, HTI, perkebunan, dan pertambangan, adalah gejala kekerasan sosial yang makin sering terjadi di Kalimantan sejak dasawarsa 1990-an (Marzali, 1997a). Gejala ini semakin berkembang semenjak kejatuhan Soeharto

Mei 1998.<sup>1</sup> Ada kesan bahwa orang Dayak yang selama ini adem-ayem saja direndahkan, dilecehkan, dan dimarginalkan oleh pihak-pihak lain yang berasal dari luar Kalimantan, kini bangkit unjuk gigi. Ada kesan bahwa toleransi orang Dayak terhadap keagresifan pihak-pihak dari luar dalam merambah bumi Kalimantan, termasuk kebijakan pemerintah pusat yang merugikan orang Dayak, sudah sampai pada batasnya.

Apabila dalam tulisan ini digunakan istilah kekerasan sosial, ini adalah dalam rangka untuk memberi kesan lebih dra-

---

\* Makalah ini dibacakan dalam Simposium dan Lokakarya Internasional II "Globalisasi dan Kebudayaan Lokal", yang diselenggarakan oleh *Jurnal Antropologi Indonesia* dan Universitas Andalas, 18-21 Juli 2001, di Kampus Universitas Andalas, Limau Manis, Padang.

---

<sup>1</sup> Beberapa data tentang kekerasan sosial yang terjadi di seluruh Indonesia telah dikumpulkan oleh Laboratorium Sosiologi, FISIP Universitas Indonesia. Beberapa data penting dilampirkan pada bagian akhir tulisan ini.

matris terhadap istilah *collective behavior* yang selama ini digunakan oleh seorang sosiolog Amerika, Neil J. Smelser, yang begitu netral dan objektif.<sup>2</sup> Hal ini sesuai dengan fakta yang ditemukan di Kalimantan, di mana wujud yang umum dari kekerasan sosial pada umumnya adalah dalam bentuk *mob* dan *riot*, yang telah memakan ratusan nyawa tewas dan sekian ratus lagi luka berat, harta benda dan rumah bernilai milyaran rupiah hancur, dan puluhan ribu pengungsi.

Tulisan ini khusus membahas tentang gejala kekerasan sosial yang terjadi antara orang Dayak melawan migran Madura dan melawan perusahaan-perusahaan HPH dan HTI di Kalimantan. Sepanjang berkaitan dengan orang Dayak, penulis percaya bahwa kedua sasaran kekerasan sosial ini tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait, dan didorong oleh beberapa faktor sosial-ekonomi-politik yang sama (*common denominator*). Pokok masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kekerasan sosial yang selama ini dipertunjukkan oleh orang Dayak di Kalimantan dapat dikatakan baru sampai pada tingkat *mob* dan *riot*, belum berkembang dan tidak mungkin berkembang menjadi sebuah *social movement*? Dengan kata lain, apakah kekerasan sosial tersebut tidak terdorong oleh faktor ideologi politik dan keagamaan, dan dengan tujuan

untuk membentuk satu kesatuan politik dan keagamaan tersendiri yang terpisah dari masyarakat negara Indonesia?

2. Apakah kekerasan sosial yang selama ini melibatkan orang Dayak di Kalimantan dapat dikatakan sebagai gejala dari tuntutan *status repositioning* dari kelompok etnis Dayak dalam konteks sosial-ekonomi-politik Kalimantan, dan dalam konteks Indonesia seanteranya, yang selama ini telah dilecehkan (dimarginalkan) oleh berbagai pihak dari luar? Atau dengan kata lain, apakah gejala tersebut dapat dikatakan sebagai satu bentuk pernyataan tuntutan kepada pihak-pihak lain di Kalimantan dan Indonesia umumnya untuk menghargai posisi sosial orang Dayak secara wajar?

Sebagaimana diketahui, kekerasan sosial, atau *collective behavior*, menurut Smelser, dapat terjadi jika dipenuhi enam kondisi berikut ini, yaitu: (a) struktur sosial yang kondusif; (b) adanya ketegangan struktural; (c) adanya keyakinan bersama di kalangan pelaku kekerasan sosial tentang sebab dari ketegangan; (d) adanya faktor pemicu; (e) adanya massa yang dimobilisasi oleh pemimpin; dan (f) tidak ada atau lemahnya kontrol sosial. Keenam kondisi di atas akan dijadikan semacam *checklist* dalam menguraikan dan menganalisis kekerasan sosial di Kalimantan.

### Kondisi Munculnya Kekerasan Sosial terhadap Perusahaan-perusahaan Besar

Pertama-tama, marilah kita tinjau bentuk struktur sosial masyarakat Kalimantan

<sup>2</sup> Lihat Smelser (1962). Untuk fenomena yang sama, Mas'ood, dkk. menggunakan istilah "kekerasan kolektif" (lihat Mas'ood, 2000).

yang dianggap kondusif bagi munculnya kekerasan sosial, khususnya sebagaimana yang terjadi di *base-camp* perusahaan HPH, HTI dan pertambangan. Seandainya kita semua di Indonesia masih berada dalam keadaan masyarakat berladang berpindah seperti yang masih dipraktekkan oleh kebanyakan orang Dayak, atau bersawah sistem subsisten sebagaimana pada umumnya orang Jawa tradisional, maka kekerasan sosial antara orang Dayak melawan perusahaan-perusahaan industri besar di Kalimantan dan melawan migran Madura kecil sekali kemungkinannya untuk muncul. Kekerasan sosial bukanlah kejadian yang umum di daerah pedesaan-pertanian.

Di Indonesia, termasuk di Kalimantan, kekerasan sosial di kalangan petani pedesaan baru mulai nampak pada zaman kolonial Belanda.<sup>3</sup> Artinya, sistem politik kolonial yang otoriter dan opresif telah menciptakan suasana kondusif untuk munculnya kekerasan sosial di pedesaan Indonesia, karena sistem politik tersebut menciptakan satu struktur sosial yang tidak wajar, terjadi penghisapan manusia oleh manusia, terjadi kekerasan dan pemaksaan tanpa keadilan, dan seterusnya.

Pada zaman Orde Baru di bawah Soeharto, Indonesia makin maju, memasuki struktur masyarakat industri kapitalis modern. Di pedalaman Kalimantan, di mana mayoritas penduduk asli Dayak hidup secara tradisional sebagai peladang berpindah, mulai dibuka perusahaan-perusahaan industri besar modern, seperti

perusahaan HPH dan perkebunan besar, yang kemudian disusul dengan perusahaan HTI dan pertambangan. Dengan demikian struktur sosial makin kompleks dan pertentangan kepentingan antara pihak kapitalis dan petani tradisional makin tajam, dan akibatnya kekerasan sosial makin mudah pecah. Dalam struktur masyarakat industri kapitalis ini, masyarakat Dayak yang menjadi penduduk asli pedalaman Kalimantan telah jatuh menjadi kelompok minoritas, *inferior*, subordinasi, dan marginal. Situasi ini tentu saja tidak dapat diterima oleh orang Dayak yang merasa sebagai pemilik sah secara turun-temurun atas tanah dan hutan pedalaman Kalimantan.

Tabel 1 memperlihatkan ciri-ciri yang bertentangan antara industri HPH dan unit usaha ekonomi keluarga Dayak.<sup>4</sup>

Syarat kedua bagi pecahnya kekerasan sosial adalah jika ada ketegangan struktural. *Mob* orang Dayak yang menyerbu *base-camp* perusahaan-perusahaan besar diduga muncul karena adanya masalah sosial, misalnya konflik kepentingan, krisis ekonomi, krisis politik, krisis kepemimpinan, atau kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan apa yang didapat. Semua gejala ini menciptakan ketegangan pada kehidupan jasmani dan rohani masyarakat Dayak.

Di pedalaman Kalimantan, sejak kawasan hutan alam di petak-petak ke dalam areal HPH oleh pemerintahan Orde Baru, orang Dayak makin susah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Ber-

<sup>3</sup> Untuk kasus Indonesia, lihat Kartodirdjo (1973). Contoh di luar Indonesia, lihat antara lain Scott (1978); Wolf (1973); dan Friedrich (1977).

<sup>4</sup> Mengingat tempat yang terbatas, tabel ini tidak dibahas secara rinci. Diharapkan pembaca dapat memahaminya sendiri.

Tabel 1

## PERBANDINGAN PERUSAHAAN HPH DAN UNIT EKONOMI KELUARGA DAYAK

Perusahaan HPH/HTI	Unit Usaha Pertanian Tradisional Masyarakat Dayak
Unit ekonomi kapitalis	Unit ekonomi subsisten
Perusahaan modern	Usaha keluarga tradisional
Penggunaan teknologi mekanik canggih	Teknologi sangat sederhana digunakan untuk perladangan berpindah
Prinsip maksimisasi keuntungan	Prinsip secukup hidup harian
Milik dan dikelola oleh kapitalis luar	Milik dan dikelola oleh penduduk asli Dayak
SDM modern dan terdidik	SDM masyarakat terasing dan tak terdidik
Modal besar yang tidak terdayakan oleh pribumi Dayak	Orang miskin dengan modal yang sangat kecil
Dilindungi oleh pemerintah	Lemah, tidak dilindungi oleh siapapun
Pengganggu ketenangan kehidupan tradisional masyarakat lokal	Kegiatan pertanian mereka dianggap mengganggu kegiatan HPH

ladang berpindah dilarang oleh pemerintah karena merusak lingkungan dan mengganggu kegiatan HPH. Hutan tempat hidup berbagai binatang liar sumber protein mereka sudah kalang kabut dikacau kegiatan pembalakan kayu HPH. Anak gadis dan perempuan mereka rentan akan gangguan sosial pekerja HPH yang kebanyakan adalah lelaki lajang. Adat istiadat "orang dulu", atau *agama helu kaharingan*, dan tempat-tempat suci, banyak tercemar oleh kecerobohan para pekerja perkayuan dan pendatang baru.

Yang terlebih parah lagi adalah dampak dari kegiatan HTI, yang secara teknis harus membabat habis seluruh areal hutan penguasaan mereka untuk ditanami tanaman baru. Di areal HTI ini tidak ada, atau tidak diakui lagi, apa yang disebut sebagai hutan ulayat atau tempat-tempat suci. Banyak lagi hal lain yang tidak perlu disebutkan tentang bagaimana situasi *structural strain* yang diderita oleh orang Dayak pedalaman sejak awal zaman pemerintahan Soeharto.

Syarat ketiga dari kekerasan sosial adalah jika ada sebuah keyakinan umum, yaitu semacam ideologi, atau satu sistem makna, yang akan mendorong munculnya semacam respons tertentu. Sebelum sampai kepada satu keyakinan, orang harus dapat menentukan masalah yang mereka hadapi, kemudian mendiagnosis masalah tersebut, dan terakhir menentukan faktor-faktor penyebabnya. Di pedalaman Kalimantan, orang Dayak secara bersama percaya bahwa perusahaan HPH, HTI, perkebunan, dan pertambangan besar adalah sumber dari kemelaratan mereka, sumber dari kekacauan kehidupan sosial mereka, sumber dari kehancuran adat dan *agama helu kaharingan* mereka, dan seterusnya. Kehidupan sosial-ekonomi-kultural tradisional yang mereka warisi selama beratus-ratus bahkan ribuan tahun dari nenek moyang mereka, kini goncang karena diobrak-abrik oleh pendatang baru tersebut. Ketenteraman hidup dan harga diri kelompok Dayak sudah compang-camping.

Namun demikian, kata Smelser, harus diingat bahwa ketiga kondisi di atas belum cukup kuat untuk mendorong orang untuk melakukan kekerasan sosial. Masih diperlukan kondisi-kondisi lain di bawah ini untuk mendukungnya.

Kondisi keempat untuk munculnya kekerasan sosial adalah jika muncul faktor-faktor pemicu. Di Kalimantan, agak sukar menentukan mana satu di antara berbagai faktor yang dapat dianggap sebagai pemicu kekerasan sosial antara orang Dayak melawan perusahaan besar modern di atas. Faktor pemicu ini mungkin mempunyai ciri-ciri khusus, misalnya pelanggaran atas batas hutan ulayat yang dilakukan pihak perusahaan, atau kegiatan perusahaan yang menyebabkan pencemaran atas sumber air penduduk. Dalam hal ini, kita masih memerlukan penelitian yang lebih mendalam dan pengumpulan data yang lebih lengkap.

Kondisi kelima adalah jika peserta kekerasan sosial dapat dimobilisasi untuk ikut dalam tindakan *mob* atau *riot*. Kondisi ini disebut *mobilization for action*. Begitu faktor pemicu muncul, maka kerumunan akan segera tercipta, di lingkungan tetangga, pasar, atau tempat pertemuan umum lain di dalam desa. Dan orang-orang tertentu akan segera muncul untuk mengorganisasikan, mengajak, memimpin dan mendorong massa untuk ikut dalam aksi. Dalam kondisi inilah para pemimpin (atau sering kita juluki sebagai "provokator") muncul, berteriak, membujuk, mengarahkan dan memanas-manasi orang-orang. Kalau para pemimpin ini berhasil, maka kekerasan sosial atau aksi agresivitas pun pecah.

Di sini sekali lagi, penulis harus mengakui kekurangan data untuk menentukan ciri-ciri pemimpin gerakan kerusuhan sosial Dayak, hubungan antara para pemimpin dan massa yang digerakkannya, dan proses bagaimana mereka menggerakkan massa untuk melakukan kekerasan terhadap perusahaan. Semua ini adalah kegiatan yang tersembunyi. Untuk menemukannya diperlukan suatu penelitian antropologi yang agak cermat dan lama. Dalam berbagai kasus kerusuhan sosial terhadap perusahaan besar, mereka yang dituduh sebagai penggerak *mob* dan *riot* adalah tokoh-tokoh LSM yang berasal dari luar dan tokoh-tokoh adat Dayak yang mempunyai jiwa wirausaha. Tokoh-tokoh Dayak tersebut mempunyai banyak hubungan dengan dunia luar, dan tahu cara mengeksploitasi isu-isu sosial bagi kepentingan kelompok maupun pribadinya.

Kondisi keenam, atau terakhir, adalah jika *social control* gagal menghentikan kejadian tersebut. Semua orang tentu setuju bahwa polisi, kejaksaan, pengadilan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, media massa, dan para pemimpin masyarakat – baik formal maupun non-formal – berkewajiban mencegah agar aksi-aksi kekerasan yang sedang berlangsung tidak merebak dan mengganas. Jika kontrol sosial, tindakan preventif, atau tindakan *law enforcement* tidak berhasil dijalankan oleh pihak yang berwenang, maka aksi kekerasan sosial akan bergerak dengan lancar, berkembang ke arah yang tidak terkendali, bahkan bisa berkembang menjadi brutal dan fatal.

Dalam berbagai kasus *mob* dan *riot* penduduk setempat melawan perusahaan-

perusahaan besar, kontrol sosial biasanya tidak berjalan. Polisi tidak mempunyai daya untuk mengontrol aksi *mob* ini, baik karena tidak punya personil, sistem, biaya, maupun karena kekurangan moral. Begitu juga halnya dengan pemerintah daerah. Konflik antara penduduk setempat melawan perusahaan tertentu biasanya diselesaikan oleh kedua belah pihak yang terkait langsung, apakah melalui jalan negosiasi damai atau jalan pengadilan. Apabila konflik tidak dapat diselesaikan secara damai, maka yang merasa diri kuat akan menyerang pihak yang lemah secara fisik. Dalam banyak kasus, pihak yang kuat secara fisik adalah penduduk lokal. Maka terjadilah penyerangan terhadap *base-camp* HPH, penutupan jalan transportasi menuju ke pabrik dan pertambangan, dan sebagainya.

## KONDISI MUNCULNYA KEKERASAN SOSIAL TERHADAP MIGRAN MADURA

Sekarang, marilah kita gunakan *check-list* Smelser di atas untuk melihat fenomena kekerasan sosial antara orang Dayak melawan migran Madura. Pertama adalah faktor *structural condusiveness*. Seperti kita ketahui dari sejarah, sejak lama penduduk asli Kalimantan adalah orang Dayak yang tinggal di pedalaman dengan kegiatan pokok berladang berpindah, dan orang Melayu (termasuk orang Banjar, Kutai, dan Pasir) yang tinggal di pesisir dengan kegiatan bertani di sawah, menangkap ikan di laut, dan berniaga. Kemudian, sebagai konsekuensi dari kemerdekaan Indonesia, khususnya setelah tahun 1950-an, Kalimantan mulai memasuki

struktur sosial yang baru. Sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kalimantan mulai kedatangan migran dari berbagai daerah lain, khususnya orang Jawa, Bugis, dan Madura. Para migran ini tidak hanya tinggal di kota, tetapi juga merasuk sampai ke desa-desa di pedalaman. Sementara itu, kelompok-kelompok penduduk pantai Kalimantan, seperti orang Banjar dan Melayu, juga bergerak masuk ke daerah pedalaman yang selama ini didominasi oleh orang Dayak.

Akibat dan pergerakan penduduk tersebut, struktur sosial berdasarkan etnis dan agama di Kalimantan menjadi berubah. Kota-kota besar dan kecil di Kalimantan berkembang menjadi kota-kota multi-etnis. Di kota-kota besar Kalimantan, seperti Palangka Raya, Pontianak dan Balikpapan, budaya lokal tidak lagi menjadi budaya yang dominan. Sementara itu, sebagian besar orang Dayak masih hidup terisolasi di hutan pedalaman dengan cara berladang berpindah. Mereka kurang memperoleh fasilitas pendidikan dan kemudahan lain dari pemerintah.

Dengan terbukanya Kalimantan untuk perusahaan-perusahaan industri besar sejak akhir tahun 1960-an dan awal 1970-an, makin banyak masuk pekerja dari luar. Para pekerja ini terdiri dari berbagai suku bangsa dan agama di Indonesia. Bahkan pada zaman *boom* kayu, banyak yang datang dari luar negeri, seperti dari Filipina, Korea, dan Malaysia. Kejadian ini membuat struktur sosial makin kompleks di Kalimantan. Malahan di kota dan desa tertentu migran Madura telah menjadi kelompok mayoritas dalam jumlah penduduk dan dominan secara sosial-

ekonomi-politik mengatasi kelompok-kelompok etnis lain.

Masuknya penduduk luar, khususnya migran Madura, ke Kalimantan membuat penduduk Dayak terdesak secara ekonomi. Orang Dayak terutama menghadapi kesulitan dalam menjalin hubungan sosial dengan kelompok migran Madura. Mereka merasa direndahkan oleh migran Madura. Dalam banyak kejadian orang Dayak merasa dizalimi, dilecehkan, dan dicurangi oleh migran Madura. Ketika mereka melawan, mereka segera dicerai oleh migran Madura tersebut, bahkan sampai dibunuh. Di kalangan penduduk Kalimantan, migran Madura memang terkenal sebagai orang yang ulet, pekerja keras, bertemperamen tinggi, suka membawa senjata tajam, dan tidak segan-segan untuk mencederai bahkan membunuh musuhnya ketika bertengkar. Hal ini membuat orang Dayak masuk ke dalam kondisi *structural strain*. Mereka mengkhawatirkan masa depan kedudukan sosial, politik, dan ekonomi mereka di Kalimantan.

Di samping terdesak dalam bidang ekonomi, orang Dayak, khususnya yang non-muslim, juga terdesak dalam bidang politik. Banyak kedudukan penting dalam pemerintahan daerah, termasuk Bupati, dipegang oleh orang luar yang beragama Islam. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku secara tidak resmi. Menurut orang Dayak, mestinya daerah itu dipimpin oleh "putra daerah", dan di Kalimantan Tengah, "putra daerah" itu adalah orang Dayak.

Di Kalimantan, di antara semua kelompok migran, nampaknya migran Madura

adalah kelompok yang paling tidak mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan sosialnya. Bila migran lain yang beragama Islam, seperti orang Jawa, Bugis, Minangkabau, dan Banjar dengan cepat bisa menyesuaikan diri dengan lingkungan sosialnya, dan terus menjadi "Melayu", maka migran Madura yang juga Islam tidak pernah bisa menjadi "Melayu". Mereka tetap mempertahankan eksklusivitasnya, baik dalam bidang pekerjaan, kekerabatan, pola menetap, sampai ke kegiatan keagamaan.

Satu lagi faktor yang khas pada migran Madura adalah kelompok premanya, yang banyak masuk ke Kalimantan semenjak sekitar tahun 1980-an. Kelompok kecil migran Madura yang keras ini terkenal dengan tindakan kriminalnya, seperti mencuri, memalak, dan mengambil hak milik orang lain khususnya tanah secara tidak terpuji. Mereka menciptakan keresahan terhadap lingkungan sosialnya. Mereka bukan saja meresahkan orang Dayak, tetapi juga kelompok etnis lainnya.

Malangnya, fenomena premanisme ini tidak bisa dilepaskan dari fenomena yang lain, yaitu solidaritas etnis Madura dan korupsi yang merajalela di jajaran kepolisian. Apabila seorang preman Madura tertangkap, kemudian diserahkan kepada polisi, maka biasanya dalam beberapa hari preman ini sudah keluar, tanpa diadili. Konon kerabat dan teman dari preman ini telah menyogok polisi untuk mengeluarkan preman tersebut dari tahanan polisi, dan perkaranya tidak diteruskan ke kejaksan atau pengadilan. Kalau preman ini tertangkap tangan, lalu diadili oleh pihak lain, maka para pengadil ini akan

dibalas langsung oleh para migran Madura lain secara bersama. Bahkan pembalasan ini bisa lebih keras dari hukuman yang diterima sang preman dari pengadilan.

Preman adalah salah satu subkultur dalam budaya Madura. Subkultur lain adalah pekerja kasar kelas bawah, pegawai, pengusaha, dan kyai-santri. Nampaknya solidaritas etnis Madura tidak mengenal subkultur. Solidaritas etnis Madura tidak dapat membedakan Madura yang preman dari Madura yang kyai-santri. Solidaritas etnis melingkup seluruh subkultur tersebut. Pada suatu masa solidaritas etnis yang seperti ini ternyata justru merugikan seluruh migran Madura di Sambas, Sanggau Ledo, dan Kalimantan Tengah.

Situasi yang digambarkan di atas membuat orang Dayak masuk ke dalam satu keyakinan umum bahwa keresahan sosial di Kalimantan disebabkan oleh perilaku migran Madura yang tidak bisa menyesuaikan diri dengan lingkungan di mana mereka hidup. Bagi mereka, semua migran Madura adalah sama, apakah ia kuli, tukang becak, pedagang, pejabat pemerintah, kyai, atau preman. Mereka semua terikat ke dalam sebuah kelompok eksklusif Madura dan solidaritas Madura. Mereka percaya bahwa Kalimantan akan kembali aman, tentram, dan damai seperti semula jika seluruh migran ini tidak ada lagi di Kalimantan. Akibatnya, perilaku kriminal dari satu-dua preman harus ditanggung oleh seluruh migran Madura.

Apakah yang menjadi faktor pemicu dari gerakan massal orang Dayak melaw

wan migran Madura? Dari hasil kajian terhadap konflik-konflik Dayak-Madura, faktor pemicunya selalu dalam bentuk terbunuhnya seorang atau beberapa orang Dayak oleh sekelompok migran Madura. Pada masa lalu, kejadian-kejadian seperti ini selalu diselesaikan secara damai adat, dengan mengundang tokoh-tokoh adat kedua belah pihak, tanpa menghukum pelaku melalui pengadilan. Namun demikian, karena peristiwa ini kembali terulang lagi, dan terulang lagi, dan polisi, kejaksaan serta pengadilan tidak pernah difungsikan untuk menangani kejadian ini menurut sistem hukum yang berlaku, maka nampaknya pihak orang Dayak tidak dapat lagi menahan kesabaran mereka. Akhirnya, muncullah pertempuran besar Sanggau Ledo 1997, Sambas 1999, dan Kalimantan Tengah 2001, yang berakibat hilangnya banyak nyawa, khususnya dari kalangan migran Madura, dan terusirnya puluhan ribu migran Madura dari tempat tinggal mereka di berbagai tempat di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.

Bagaimana massa dari kedua belah pihak dimobilisasi oleh pemimpin mereka? Sekali lagi, ini adalah hal yang peka dan tersembunyi, karena konsekuensi hukumnya berat bagi para pemimpin tersebut. Dalam peristiwa Sampit Februari 2001, misalnya, pada mulanya kepolisian setempat mengatakan bahwa mobilisasi massa Dayak dilakukan oleh dua orang provokator, yang kebetulan adalah oknum pejabat Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur, yaitu FA dan Le, yang kecewa karena gerakan otonomi daerah telah menggeser kedudukannya. Pegawai ini telah menyuruh kelom-

pok-kelompok orang Dayak dengan imbalan uang untuk menyerang dan membakar rumah penduduk Madura. Namun, hal ini kemudian dibantah sendiri oleh pihak kepolisian, karena mereka tidak punya cukup bukti untuk mendukung tuduhan tersebut.

Terakhir adalah tentang kontrol sosial. Dalam berbagai kejadian konflik antara penduduk Dayak – atau penduduk Melayu – dengan migran Madura, jelas terlihat bagaimana lemahnya kontrol sosial di Kalimantan. Daerah itu bagai tidak punya pemerintahan, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan yang berwibawa. Berbagai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh warga berlalu tanpa terkontrol dengan ketat oleh pihak yang berwenang. Pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan di daerah seolah-olah tidak berdaya, mungkin karena kekurangan dana, atau kurang fasilitas, atau kurang personil, atau kurang moral, atau mungkin kurang semuanya. Kalimantan nampak seperti daerah yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat, padahal devisa yang mereka sumbangkan untuk pemerintah pusat, khususnya dari Kalimantan Timur, adalah luar biasa besar.

## BEBERAPA ANALISIS LOKAL

Analisis terhadap konflik etnis di Kalimantan sudah banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh lokal maupun nasional. Sementara itu, analisis terhadap konflik ekonomi antara orang Dayak melawan perusahaan-perusahaan besar belum mendapatkan perhatian yang sepenuhnya. Sebagian besar dari analisis konflik etnis ada-

lah bersifat sepotong-sepotong, tidak holistik dan tidak mendalam, sehingga pemahaman kita tentang faktor-faktor konflik tidak bersifat komprehensif. Banyak analisis yang bersifat simptomatik, dan sebagai konsekuensinya, cara pemecahan konflik yang dianjurkan pun bersifat simptomatik. Bagaimanapun, jika kita rajin membaca berbagai media massa, kita akan bertemu juga dengan titik-titik cerah untuk melakukan analisis yang lebih mantap.

Salah satu pencerahan diperoleh dari hasil penilaian Komnas HAM (yang turun ke Sampit 27 Februari sampai dengan 1 Maret 2001), yang mengatakan bahwa konflik etnis di Kalimantan, khususnya antara penduduk asli melawan migran Madura, merupakan akibat dari *akumulasi persoalan politik, ekonomi, sosial, dan kultural yang tidak ditangani secara adil selama ini* (Kompas, 7 Maret 2001). Pernyataannya memang hanya sampai di situ. Namun pernyataan ini sekurang-kurangnya menganjurkan orang untuk berpikir secara komprehensif dan historis. Bahwa konflik Dayak-Madura mengandung multi-dimensi, dan sebagian dari faktor konflik berada di luar kepentingan migran Madura. Seterusnya, pernyataan itu juga mengingatkan bahwa konflik Dayak-Madura bukanlah suatu fenomena semasa, tetapi punya akar yang panjang dengan masa lalu, yaitu akumulasi frustrasi orang Dayak atas berbagai masalah yang menimpa mereka selama ini.

Pencerahan lain berasal dari peristiwa kesepakatan "Tekad Damai Anak Bangsa di Bumi Kalimantan" yang diselenggarakan

pada tanggal 22 Maret 2001, yang di-tanda-tangani antara lain oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Gubernur Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur, serta Gubernur Jawa Timur (LMMDD-KT, 2001). Kesepakatan ini menelurkan pernyataan, bahwa akar dari konflik etnis antara migran Madura dan orang Dayak di Kalimantan Tengah adalah: (a) kebijakan pemerintah yang kurang tepat di masa lalu; (b) proses pembinaan dan pemberdayaan manusia yang kurang berhasil di masa lalu; (c) rasa ketidakadilan; (d) kemiskinan; (e) keamanan yang tidak kondusif; (f) ketidakpastian dalam penegakan hukum; dan (g) benturan budaya.

Di sini, ternyata kejadian-kejadian masa lalu yang tidak tertangani oleh pemerintah secara memuaskan, sehingga menimbulkan frustrasi di kalangan Orang Dayak, merupakan faktor yang diberi tempat utama. Termasuk ke dalam kejadian masa lalu yang digugat adalah kurangnya perhatian pemerintah dalam usaha peningkatan pendidikan dan ekonomi masyarakat Dayak, dan dalam menegakkan keadilan dan menjaga keamanan bagi masyarakat Dayak dari ancaman pihak luar. Faktor terakhir adalah ketidaksesuaian kultural antara masyarakat Dayak dengan migran Madura.

Tentang kurangnya perhatian pemerintah dalam memajukan masyarakat Dayak, khususnya di daerah pedalaman, sebagai faktor dalam konflik etnis Dayak-Madura juga ditekankan oleh AR Mecer, seorang anggota MPR dari Kalimantan. Kongkretnya, dia menuduh bahwa faktor utama dari konflik etnik di Kalimantan

adalah kesenjangan pendidikan, kesenjangan ekonomi, dan isolasi fisik yang dialami oleh masyarakat pedalaman Kalimantan (*Kompas*, 29 Maret 2001). Terakhir adalah pernyataan Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah, yang mengatakan bahwa ada faktor utama yang menyebabkan konflik etnis di Kalimantan (*Kompas*, 16 April 2001):

1. Kebijakan Pemerintah Pusat terhadap pembangunan di daerah tersebut selama 32 tahun terakhir tidak berbasis kerakyatan dan tidak berpihak kepada pemberdayaan masyarakat atau penduduk asli.
2. Lemah dan kurang berwibawanya aparat penegak hukum dalam menegakkan supremasi hukum.
3. Perilaku sebagian masyarakat Madura yang tidak dapat beradaptasi dan menyesuaikan diri dengan adat istiadat setempat berdasarkan prinsip "di mana bumi dipijak di situ langit dijunjung".

Butir ketiga dari dugaan di atas, yaitu tentang perilaku sebagian besar migran Madura yang tidak mampu beradaptasi dengan lingkungan sosial Kalimantan, nampaknya telah berkembang menjadi semacam stereotip etnis yang populer. Banyak pihak yang berasal dari luar kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik, begitu juga banyak media massa, beranggapan bahwa salah satu faktor kunci dari konflik etnis di Kalimantan adalah pola perilaku sebagian migran Madura yang agresif, keras, dan suka melanggar hukum. Ternyata, menariknya, dugaan ini diakui oleh sebagian migran Madura sendiri, dan untuk me-

nyelesaikan masalah mereka bersedia untuk memperbaiki diri.

Pada hari Rabu 28 Maret 2001, misalnya, warga Madura di Pangkalan Bun menyampaikan "Ikrar Pernyataan Warga Madura" (*Kompas*, 29 Maret 2001). Bunyi pernyataan itu adalah sebagai berikut:

1. Warga Madura Kotawaringin Barat secara ikhlas dan sejujur-jujurnya akan berusaha untuk hidup berdampingan secara damai dan saling menghormati dengan suku bangsa apapun yang ada di Kotawaringin Barat.
2. Warga Madura sanggup beradaptasi, menyesuaikan diri serta menghormati kultur masyarakat Kalimantan (Kotawaringin Barat).
3. Warga Madura berjanji untuk tidak melakukan dan/atau berbuat sesuatu tindakan yang melawan hukum serta tindakan kriminal lainnya yang merugikan warga masyarakat dan lingkungan.
4. Warga Madura tidak menyelesaikan perselisihan dengan cara menggunakan teror, kekerasan, senjata tajam, senjata api, dan bahan peledak. Apabila terjadi, akan diselesaikan secara kekeluargaan, atau hukum, dan hukum adat yang berlaku di Kotawaringin Barat.
5. Warga Madura tidak melindungi warga yang melanggar hukum, dan tidak menampung pendatang baru yang tidak jelas identitasnya. Sebaliknya harus melaporkan kepada Polri atau TNI segala tindak kejahatan dan perbuatan dari keluarga atau kerabat dan warga yang dapat meresahkan dan menimbulkan permusuhan dalam masyarakat.

Satu pengakuan lagi adalah dari seorang intelektual Madura, dosen STAIN Pontianak, Abdul Syukur, yang mengusulkan suatu perbaikan dalam pola perilaku migran Madura dalam rangka membangun kehidupan sosial yang harmonis antaretnis (*Kompas*, 2 Mei 2001). Abdul Syukur menyebut usulan ini sebagai program kerja, yaitu bahwa:

1. Warga Madura harus jujur menginventarisasi segala kelemahan, kekurangan, dan kekeliruan yang telah dipraktikkan dalam hidup bersama dengan etnis lain di Kalimantan.
2. Meminta kesediaan pemuka masyarakat dari semua etnis, baik Dayak, Melayu, Tionghoa, Bugis, Banjar, dan lainnya untuk mengungkapkan serta mengoreksi kelemahan dan kesalahan warga Madura.
3. Pengalaman membuktikan bahwa setelah perdamaian digelar, yang terlebih dulu melanggar perjanjian adalah orang Madura.

## FAKTOR-FAKTOR DALAM KEKERASAN SOSIAL DI KALIMANTAN

Di atas adalah deskripsi tentang fenomena kekerasan sosial di Kalimantan menurut kerangka teori Smelser dan beberapa penjelasan model lokal. Berdasarkan uraian dan penjelasan tersebut, ditambah dengan sejumlah kajian terhadap literatur tentang konflik etnis dan dokumen-dokumen kejadian konflik etnis dan konflik ekonomi di berbagai tempat di Kalimantan, maka di bawah ini akan disusun kembali faktor-faktor utama dan umum dari kerusuhan sosial

di Kalimantan secara lebih sinkron. Faktor-faktor tersebut berlaku baik untuk arena konflik antara penduduk asli dengan perusahaan-perusahaan besar (khususnya HPH, HTI dan pertambangan), maupun arena konflik etnis antara orang Dayak melawan migran Madura. Faktor-faktor tersebut adalah sebagaimana yang diuraikan di bawah ini.

### Agresi-Frustrasi

Penulis pernah menggolongkan konflik antara orang Dayak melawan migran Madura di Kalimantan sebagai golongan *non-realistic conflict* (Marzali, 1997). Menurut perkiraan penulis pada waktu itu, konflik tersebut, dipandang dari sudut Orang Dayak, adalah semacam pelampiasan rasa frustrasi dan geram yang alang kepalang yang sedang diderita orang Dayak terhadap kebijakan pemerintah pusat dan perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi di pedalaman Kalimantan. Mereka konflik dengan migran Madura bukanlah karena marah kepada migran Madura, bukan karena kesalahan migran Madura. Migran Madura hanyalah pelampiasan rasa kesal saja. Faktor dari rasa frustrasi tersebut adalah karena selama ini orang Dayak di pedalaman Kalimantan telah dipojokkan oleh pemerintah yang kapitalistik, kronistik, tidak adil dan otoriter – khususnya melalui program HPH, HTI, pertambangan dan perkebunan – ke jurang kesengsaraan yang memalukan dan tak bertanggung.

Kini penulis punya kesadaran lain, yaitu bahwa konflik antara penduduk asli Kalimantan (khususnya orang Da-

yak) melawan migran Madura bukanlah merupakan *non-realistic conflict*, melainkan *realistic conflict*. Konflik ini benar-benar nyata dengan sebab-sebab yang dikandung oleh pihak-pihak yang terlibat dalam konflik tersebut. Pihak migran Madura memang menginginkan dan telah membunuh orang Dayak, sebaliknya begitu juga yang terjadi pada orang Dayak. Jika kini penulis berubah pikiran, maka hal ini mungkin terjadi karena pengetahuan empiris maupun teoretis penulis mengenai konflik tersebut makin berkembang. Di samping itu juga perlu dicatat tentang perubahan situasi politik di Indonesia pada masa akhir-akhir ini, di mana pada masa kini orang lebih bebas mengemukakan pendapatnya tanpa dihantui oleh rasa takut, sehingga analisis sosiokultural dapat dikembangkan menurut fitrahnya.

Namun demikian, penulis tetap mempertahankan teori "frustrasi-agresi". Menurut penulis, rasa frustrasi orang Dayak atas pihak-pihak luar, khususnya terhadap migran Madura, terhadap pemerintah pusat beserta kebijakan kehutanannya, dan kepolisian Republik Indonesia, serta terhadap perusahaan-perusahaan besar tetap merupakan faktor dasar dari kekerasan sosial di Kalimantan. Rasa frustrasi ini dalam batas-batas tertentu adalah sama dengan *structural strain*.

### Kebijakan Pemerintah Pusat tentang Komersialisasi Hutan di Kalimantan

Pertama-tama, orang Dayak telah dibuat frustrasi oleh kebijakan pengkapolingan hutan Kalimantan yang diran-

cang dan dilaksanakan oleh pemerintah pada zaman pemerintahan Soeharto. Pemerintah pusat, melalui Departemen Kehutanan dan Perkebunan, sejak Pelita I akhir 1960-an telah membagi-bagi hampir seluruh hutan alam pedalaman Kalimantan ke dalam areal hutan produksi HPH, tanpa mempedulikan hak dan kedudukan komunitas tradisional Dayak yang ada di atas areal hutan tersebut. Pemerintah juga tidak mempedulikan kedudukan dan hak ulayat kelompok-kelompok Dayak atas hutan-hutan tertentu, dan tidak mempedulikan hak azazi manusia Dayak untuk memenuhi kehidupan mereka dari pertanian berladang, mengumpulkan hasil hutan non-kayu, dan berburu binatang liar di atas tanah hutan. Pada tahun 1996, sekitar setengah dari total perusahaan HPH di seluruh Indonesia, terdapat di Kalimantan.<sup>5</sup>

Ketika Departemen Kehutanan menetapkan sebidang hutan di pedalaman Kalimantan untuk menjadi kawasan HPH milik sebuah perusahaan hutan tertentu dari Jakarta, pemerintah seolah-olah menganggap bahwa hutan itu adalah hutan alam yang kosong tanpa kampung, tanpa penduduk, tanpa kehidupan keagamaan, tanpa kegiatan kebudayaan dan sebagainya. Maka setelah itu, kawasan hutan tersebut menjadi daerah kekuasaan sang pemegang HPH, yang didukung oleh bermacam-macam peraturan dari pemerintah pusat, khususnya

<sup>5</sup> Saat ini, menurut Nana Suparna dari Alas Kusuma Group, dalam sebuah ceramah di CSIS bulan Juli 2001, di seluruh Indonesia tinggal sekitar 300-an HPH. Selebihnya sudah tutup atau ditutup oleh pemerintah.

Tabel 2

**JUMLAH PERUSAHAAN HPH  
MENURUT LOKASI OPERASINYA  
(Juni 1996)**

No. Lokasi	Jumlah	Persentase
1. DI Aceh	16	3,4
2. Sumatra Utara	14	3,0
3. Sumatra Barat	8	1,7
4. Riau	51	10,0
5. Jambi	22	4,7
6. Sumatra Selatan	16	3,4
7. Bengkulu	4	0,9
8. Kalimantan Barat	46	9,8
9. Kalimantan Tengah	91	19,5
10. Kalimantan Selatan	11	2,4
11. Kalimantan Timur	77	16,5
12. Sulawesi Selatan	8	1,7
13. Sulawesi Tengah	15	3,2
14. Sulawesi Utara	8	1,7
15. Sulawesi Tenggara	3	0,6
16. Nusa Tenggara Barat	2	0,4
17. Maluku	31	6,6
18. Irian Jaya	44	9,4
Jumlah	467	100,0

Sumber: APHI Jakarta.

dari Departemen Kehutanan. Sedangkan desa-desa tradisional beserta penduduk yang ada di atas hutan tersebut, kalau ada, ditempatkan di bawah *patronage* sang pemegang HPH. Dengan kata lain, secara politik-ekonomi, kedudukan perusahaan HPH yang baru masuk itu berada di atas desa dan penduduk desa yang sudah beratus-ratus tahun berada dan menggarap hutan tersebut. Situasinya hampir sama seperti sistem *particuliere landerijen* di Jawa pada zaman kolonial (Kartodirdjo, 1973).

Pemerintah Republik Indonesia di bawah Presiden Soeharto memang bukan sebuah pemerintahan yang maju, bijaksana dan teratur. Pemerintah tidak per-

nah melakukan satu survei atau penelitian yang serius sebelum mengeluarkan kebijakan tentang HPH. Padahal, pemerintah mestinya dapat membayangkan dampak sosio-kultural dari kebijakan HPH ini terhadap masyarakat tradisional Dayak di pedalaman Kalimantan.

Pemerintah Republik Indonesia di bawah Soeharto bahkan jauh kurang bijaksana dibandingkan dengan Pemerintah Kolonial Belanda satu abad lebih yang lalu. Kiranya ahli-ahli sejarah ekonomi Indonesia masih ingat kepada apa yang dilakukan Pemerintah Kolonial Belanda sebelum mereka menghapuskan sistem ekonomi "tanam paksa" dan meluncurkan politik liberalisasi ekonomi di negeri jajahan *Netherlands Indie* pada tahun 1870. Dua tahun sebelum kebijakan liberalisasi ekonomi dilancarkan dan *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit* dikeluarkan, yaitu pada tahun 1868-1869, pemerintah kolonial telah melakukan satu survei besar, khususnya di Jawa dan Madura, yang menghasilkan tiga jilid laporan *Eindresumé van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond* (1876, 1880, 1896) (Kano, 1984).

Berdasarkan hasil survei ini, pemerintah kolonial menjadi tahu tentang sistem pemilikan tanah dan sistem pemerintahan desa di Jawa dan Madura. Kemudian dengan berbekal pengetahuan ini, pemerintah dengan mudah mengatur pengalokasian tanah di Jawa dan Madura untuk keperluan perusahaan perkebunan swasta, kehutanan negara dan pertanian serta peternakan penduduk lokal. Tinggi di puncak-puncak gu-

nung adalah areal tanah yang dialokasikan untuk hutan negara dan perkebunan besar swasta. Di bawahnya adalah areal tanah yang dialokasikan untuk hutan desa, tegalan dan pesawahan milik penduduk desa. Dan di antara kedua areal tanah tersebut terbentang sebuah *buffer zone* yang disebut Tanah G.G. sehingga tidak terjadi singgung-menyinggung dan konflik antara kepentingan negara dengan kepentingan penduduk desa dalam hal tataguna tanah.

Dalam melakukan alokasi areal ini, pemerintah kolonial berlaku cukup adil. Apabila sebuah kawasan ditetapkan menjadi daerah hutan negara, pemerintah akan meneliti apakah di atas kawasan tersebut benar-benar tidak ada lahan pertanian, atau kegiatan produktif lain, dari penduduk desa. Jika ada, maka lahan pertanian *enklave* tersebut akan diminta untuk dipindahkan, atau diganti rugi oleh pemerintah (Marzali, 1992). Semua hal yang diceritakan di atas tidak pernah terjadi di hutan-hutan HPH pada zaman pemerintahan Soeharto, termasuk hutan HPH di Kalimantan.

### Alat Negara yang Tidak Berwibawa dan Berdaya

Sejak Kepolisian Negara dimasukkan di bawah ABRI yang militer, tidak ada lagi pembagian tugas yang jelas dalam bidang keamanan dan pertahanan di Indonesia. Kedua tugas tersebut ditangani oleh militer, dan di bawahnya berada kepolisian. Kepolisian tidak mandiri dan tidak berwibawa dalam menjaga keamanan masyarakat. Sewaktu-

waktu militer dapat mengintervensi kepolisian dalam menjalankan tugas menjaga keamanan. Akibatnya, kepolisian berfungsi rancu dan tidak optimal.

Kerancuan dalam pembagian tugas ini, pada zaman Pemerintahan Soeharto, diperberat lagi oleh gaji kepolisian yang kecil sehingga anggota polisi cenderung berperilaku korup. Kecilnya anggaran untuk kepolisian membuat kepolisian selalu berada dalam kondisi kekurangan fasilitas dan personil. Sementara itu, anggota kepolisian dididik secara militer dengan nilai kultural dan sikap mental militer, yang membuat perilaku anggota polisi cenderung keras dan opresif. Padahal kepolisian adalah instansi yang paling depan dalam menegakkan kontrol sosial di lingkungan masyarakat sipil. Akibat dari semua ini adalah *invalid*-nya hukum. Masyarakat tidak terlindungi dari tindakan kriminal. Kehidupan sosial tidak aman dan tenteram.

Apabila terjadi konflik antaretnis, maka konflik ini cenderung diselesaikan dengan cara yang tidak mengeluarkan banyak biaya, tidak memerlukan penerapan hukum formal, dan kalau bisa bahkan polisi dapat mengambil sedikit keuntungan dari peristiwa konflik tersebut. Misalnya, dalam hal pencurian, bahkan pembunuhan yang dilakukan oleh seseorang preman Madura, kalau tertangkap, pencuri dijamin tidak akan diteruskan ke kejaksaan dan pengadilan, tetapi diselesaikan secara "damai" oleh kepolisian. Pencuri dan pembunuh Madura tersebut dapat "ditebus" oleh teman atau kerabatnya dengan cara membayar sejumlah uang kepada polisi yang

menangkap. Hal ini membuat orang Dayak merasa frustrasi terhadap kepolisian.<sup>6</sup>

Contoh terakhir dari keadaan ini adalah peristiwa *riot* Sampit yang dipicu oleh kejadian terbunuhnya seorang Dayak oleh tiga orang preman Madura di Kerengpangi bulan Desember 2000. Menurut ZA. Maulani (dalam berita SCTV, Kamis 8 Maret 2001), setelah peristiwa Kerengpangi itu, semua pihak termasuk ulama Madura sudah menghimbau pemerintah, khususnya kepolisian, untuk menyelesaikan perkara ini secara hukum dengan menangkap dan menghukum sang pembunuh. Tetapi sampai pecahnya peristiwa *riot* Sampit Februari 2001, tidak ada penyelesaiannya. Pembunuhnya entah ke mana. Dan konflik etnis di Sampit Februari 2001 adalah konflik besar yang ke-17 di Kalimantan yang melibatkan migran Madura melawan orang Dayak.

Satu hal lagi, karena kepolisian tidak mau repot-repot, konflik etnis cenderung diselesaikan secara simptomatik dengan cara damai adat. Dalam damai adat ini yang berperan terutama adalah para pemimpin kelompok. Sementara itu, pihak yang terlibat secara langsung dalam konflik, khususnya mereka yang menjadi korban dan dirugikan, tidak terpuaskan. Kepolisian hanya mau cari gampang saja, melepas tanggung jawab, dan berpola tindakan bagaikan

---

<sup>6</sup>Tentang mewabahnya kriminalitas preman Madura yang membuat frustrasi penduduk berbagai suku bangsa di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah dapat dibaca dalam LMMDD-KT (2001). Lihat pula Shonhadji (2001).

burung unta: sampah dan berbagai masalah sosial disapu ke bawah karpet.

Hal inilah yang terjadi di Kalimantan Barat pada tahun 1997 dan 1999, dan riot Sampit Februari 2001 yang merembet sampai ke Palangka Raya, Kuala Kapuas, dan Pangkalan Bun. Polisi, sebagai institusi kontrol sosial yang paling depan, tidak berdaya menegakkan hukum, baik terhadap preman Madura yang mencelurit penduduk Dayak, maupun terhadap riot Dayak melawan migran Madura.

### Sistem Pemerintahan yang Sentralistik

Kalimantan adalah "daerah" bukan "pusat". Bahkan lebih jauh dari itu, Kalimantan dalam mata orang pusat sering dianggap sebagai daerah dan masyarakat yang tertinggal. Dalam sistem pemerintahan yang otoriter dan sentralistik pada zaman Soeharto, daerah tidak dapat berbuat banyak terhadap pusat, khususnya daerah Kalimantan. Kecuali di Kalimantan Selatan, di propinsi Kalimantan yang lain hanya pada awalnya saja jabatan Gubernur dipangku oleh putra daerah, seperti Gubernur Tjilik Riwut dan Silvanus dari Kalimantan Tengah dan Uvang Oera dari Kalimantan Barat. Setelah itu, jabatan Gubernur selalu dicarikan orang dari Pulau Jawa, apakah orang Jawa atau orang Sunda. Lama-kelamaan, bukan hanya jabatan Gubernur yang dikuasai oleh orang dari Pulau Jawa, tetapi juga jabatan Bupati. Keadaan ini jelas membuat frustrasi putra-putra daerah yang merasa berkemampuan untuk memimpin daerahnya.

Ketidakberdayaan daerah, karena kuatnya pemerintah pusat, juga berlaku dalam aspek kebijakan pembangunan. Semua kebijakan besar dan penting ditentukan dari pusat, termasuk kebijakan pemberian izin memanfaatkan hasil hutan, membuka perusahaan pertambangan, perkebunan, dan hutan tanaman industri (HTI). Hampir seluruh pajak dan iuran perusahaan ini dikutip oleh pusat. Devisa yang dihasilkan daerah dihisap oleh pusat. Seolah-olah, hal itu adalah perbuatan yang wajar. Sementara itu, dana pembangunan untuk daerah dikucurkan dari pusat sebagai sebuah berkah, sebagaimana raja Jawa pada masa lampau memberikan "berkah" kepada rakyat dan *abdi dalem*-nya. Seolah-olah dana yang dikucurkan itu berasal dari pencarian pusat sendiri, bukan dana hasil hisapan pusat atas daerah. Daerah tidak berdaya melawan "penjajahan" pusat ini. Daerah menjadi frustrasi.

Rasa frustrasi politik ini lebih dirasakan oleh penduduk asli Kalimantan non-Islam. Dominasi politik non-Islam hanya berlaku pada periode awal berdirinya Propinsi Kalimantan Tengah. Setelah itu jabatan Gubernur, dan sebagian besar jabatan Bupati dipegang oleh pejabat yang beragama Islam, apakah dia putra daerah ataupun bukan. Seorang intelektual Dayak non-Islam, JJ. Kusni, baru-baru ini mengeluh sebagai berikut:

"Dominasi suku-suku dan agama besar yang merupakan wabah peninggalan Orba masih nampak dari proses pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur akhir-akhir ini. Uang masih menjadi raja, dan raja inilah yang menabur wabah ke mentalitas penduduk serta elite kekuasaan lokal. Dalam istilah orang Dayak Kalteng:

'Mereka menjual tulang-belulang nenek-moyang mereka sendiri'" (Kusni, 2001).

## Negara dan Masyarakat Indonesia dalam Keadaan Darurat

Mengapa maraknya kekerasan sosial di Kalimantan, dan di Indonesia pada umumnya, baru terjadi pada tahun-tahun terakhir ini, khususnya menjelang dan segera sesudah kejatuhan Soeharto? Jawabannya dapat kita acukan kepada kondisi umum (sosio-politiko-ekonomi) Indonesia pada masa tersebut.

Kondisi *pertama* adalah situasi politik di Indonesia, di mana kedudukan pemerintahan berada dalam keadaan kurang stabil dan lemah. Keadaan ini bahkan masih berlaku sampai pertengahan tahun 2001. Akibatnya, pemerintah kurang punya kemampuan untuk menjaga hak-hak hukum masyarakat. Bahkan membela orang Madura dalam kejadian-kejadian *riot* Kalimantan Barat pada tahun 1997 dan 1999, dan Kalimantan Tengah 2001 dapat dianggap sebagai tindakan memusuhi penduduk asli orang Melayu dan orang Dayak. Oleh karena itulah, kita melihat bagaimana petugas keamanan seolah-olah membiarkan saja penduduk asli membunuh orang Madura serta membakar rumah dan harta benda orang Madura, tanpa ditindak menurut hukum yang berlaku. Seolah-olah ada semacam hukum khusus yang berlaku dalam masa kerusuhan tersebut. Argumen yang serupa juga berlaku untuk kasus-kasus penyerbuan penduduk lokal terhadap perusahaan HPH, HTI, perkebunan dan pertambangan.

*Kedua*, semua kita tahu bahwa rangkaian peristiwa di atas terjadi pada masa resesi ekonomi di Indonesia, di mana rakyat kebanyakan hidup dalam keadaan ekonomi kepepet (terdesak). Banyak terjadi pemutusan hubungan kerja yang membuahkan pengangguran. Banyak penduduk miskin yang tidak lagi mampu makan secara normal.<sup>7</sup> Dana pembangunan tidak lagi mengucur lancar ke daerah. Dalam situasi krisis seperti ini, orang Madura dan perusahaan-perusahaan besar kehutanan dan pertambangan telah dituding oleh penduduk asli Kalimantan sebagai penyebab utama kemelaratan mereka.

## Euforia Gerakan Otonomi Daerah dan Demokrasi

Seorang pakar politik dari Columbia University AS, Jack Snyder, menyimpulkan bahwa hampir semua konflik etnis yang keras selama dasawarsa 1990-an terjadi di negara-negara yang baru saja menikmati udara segar kebebasan politik, kebebasan pers, dan perlindungan HAM.<sup>8</sup>

Indonesia adalah sebuah negara dengan jumlah penduduk besar yang baru saja melompat secara keras dan menyentak keluar dari dunia otoritarian masuk ke dunia demokrasi pada tahun 1998. Hampir seluruh institusi sosial dalam masyarakat menjadi goncang. Pola-pola hubungan sosial, baik pada tingkat

<sup>7</sup> Analisis ini terinspirasi oleh tulisan Mackie (1976: 135-137).

<sup>8</sup> Sebagaimana dikutip dari Parakitri (2001).

individu, apalagi pada tingkat kelompok dan institusional, mulai ditata baru. Pihak-pihak yang selama ini merasa tertekan dan dirugikan oleh penguasa lama menuntut dikembalikannya hak-hak azasi mereka. Di mana-mana muncul suasana euforia menuntut sistem politik dan sistem ekonomi yang demokratis, yang utama di antaranya adalah tuntutan akan otonomi daerah dan pembagian pendapatan yang adil antara pusat dan daerah.

Seiring dengan tuntutan tersebut muncul makin populer di kalangan tertentu konsep lama yang selama ini ditekan oleh Pemerintah Soeharto, yaitu "putra daerah" dan "masyarakat adat". Mereka yang mengaku sebagai anggota dari kedua golongan ini menggugat kaum *establishment* yang selama ini dianggap telah merugikan dan melecehkan hak azasi mereka. Baik di pusat maupun di daerah, baik di sektor pemerintahan maupun di sektor swasta. Pada tingkat nasional, ada tuntutan daerah kepada pusat. Sementara itu, pada tingkat daerah muncul tuntutan penduduk asli terhadap kelompok-kelompok migran yang selama ini mendominasi daerah mereka secara politik dan ekonomi.

Pada masa lampau, gugatan yang seperti ini dapat disebut sebagai gerakan *nasionalisme daerah* (atau gerakan *separatisme*), yaitu satu jenis gerakan sosial dengan stigma negatif. Gerakan ini dituduh telah memanipulasi dan mempolitikkan unsur-unsur *sargoda*.<sup>9</sup> Tetapi,

Snyder punya pendapat lain. Menurut Snyder, gerakan tersebut adalah semacam gerakan *nasionalisme* dengan menggunakan definisi baru. Dalam nasionalisme baru, bangsa tidak perlu bertautan dengan negara. Nasionalisme baru adalah suatu doktrin yang menyatakan bahwa rakyat – yaitu, mereka yang percaya punya ciri-ciri khas dalam budaya, sejarah, lembaga sosial – boleh punya hak untuk mengatur diri sendiri dalam satu unit politik. Unit politik ini berfungsi memperlihatkan dan melindungi ciri-ciri khas tersebut.

Prinsip yang menjadi dasar gerakan nasionalisme baru ini adalah demokratisasi dan keadilan. Kiranya, adalah tidak terlalu salah kalau kita mencurigai adanya kaitan antara fenomena kerusuhan sosial di Kalimantan dengan gerakan nasionalisme baru ini. Meskipun hal ini tidak disadari secara penuh oleh pelakunya sendiri. Orang Melayu dan orang Dayak sebagai "bangsa" asli Kalimantan telah menggugat pendatang luar, khususnya migran Madura, yang selama ini mereka anggap telah menghisap kekayaan alam mereka dan melecehkan tradisi sosio-kultural mereka. Kerusuhan sosial di Kalimantan adalah semacam ekspresi *nasionalisme baru* orang Melayu di Kalimantan Barat, dan orang Dayak di Kalimantan Tengah, di dalam suasana euforia demokrasi.

Namun demikian, gerakan ini nampaknya belum sampai menyentuh tuntutan

---

<sup>9</sup>SARGODA adalah singkatan dari Suku-bangsa, Agama, Ras, Golongan, dan Daerah. Ini adalah satu singkatan yang menurut penulis lebih tepat dan

---

konsisten untuk menggantikan singkatan SARA, sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia maupun fenomena sosial-politik yang dicakupnya.

politik yang lebih jauh terhadap pemerintah Pusat, sebagaimana yang terjadi di Aceh, Riau, dan Irian Jaya. Dengan kata lain, kerusuhan sosial sebagai ekspresi tuntutan penduduk asli daerah Kalimantan baru ditunjukkan dalam bentuk riot, belum meningkat menjadi *social movement* untuk pemisahan diri. Mengapa demikian? *Pertama*, karena, kondisi sosial, politik dan ekonomi penduduk asli Kalimantan masih terlalu rendah. *Kedua*, pengaruh provokator asing dan lokal belum bekerja secara intensif. *Ketiga*, jumlah penduduk lokal dan pendatang cukup berimbang. *Terakhir*, posisi kunci politik adalah di tangan pendatang dan mereka yang tidak mendukung gerakan pemisahan.

## Konflik Etnis

Fenomena konflik etnis di Kalimantan adalah menarik dan unik, karena yang menjadi sasaran kemarahan penduduk asli nampaknya hanyalah terbatas pada suku-bangsa Madura. Lagi pula, dalam kerusuhan sosial yang dilancarkan oleh pihak penduduk asli terhadap orang Madura, migran dari suku-bangsa lain (Jawa, Banjar, Bugis, dan lain-lain) nampak seolah-olah lebih menaruh simpati kepada penduduk lokal alih-alih kepada migran Madura. Padahal korban yang ditimbulkan oleh kerusuhan ini betul-betul mengundang keprihatinan semua pihak yang berhati nurani kemanusiaan. Sebagian besar korban adalah mereka yang tidak bersalah secara langsung, khususnya wanita dan anak-anak. Sementara itu, sebagian besar preman Madura yang se-

lama itu merajalela dengan perilaku kriminalitasnya sempat menyelamatkan diri.

Namun demikian, dari peristiwa konflik etnis ini tercium juga betapa tidak *compatible*-nya pola perilaku migran Madura dengan lingkungan sosial di daerah konflik. Penelitian seorang mahasiswa Pascasarjana Antropologi Universitas Indonesia, Shonhadji (2001), memperlihatkan bagaimana tidak nyaman dan amannya tinggal sedesa bersama migran Madura. Dalam desa yang multi-etnis tersebut, sasaran pencurian adalah selalu penduduk non-Madura. Semua orang desa sudah tahu siapa para pencuri tersebut. Namun mereka tidak mampu menangkap pencuri tersebut, karena akan berhadapan dengan seluruh migran Madura dalam desa tersebut. Penduduk Madura itu tidak segan-segan menggunakan kekerasan bersenjata. Solidaritas Madura tidak membedakan anggota yang kriminal dari anggota yang kyai. Hal ini telah dibuktikan dalam semua peristiwa konflik etnis. Mengadukan pencuri tersebut kepada polisi adalah pekerjaan yang sia-sia, bahkan mungkin membunuh diri sendiri.

Migran Madura terkenal fanatik dalam beragama Islam. Namun mereka hanya sembahyang dalam masjid sendiri, mengaji dengan kyai sendiri, kenduri dengan cara sendiri, dan seterusnya. Migran Madura tinggal bersama, atau berdekatan dengan migran Madura juga. Meskipun terjadi perkawinan campuran, tetapi bentuk perkawinan yang umum adalah antara sesama migran Madura. Eksklusivitas ini membuat sebagian besar migran Madura tidak pernah dapat berbicara dalam bahasa Melayu

atau bahasa Indonesia yang netral. Intonasi dan irama bahasa Madura melekat erat dalam ekspresi verbal mereka.

Keunikan pola perilaku migran Madura ini diakui oleh sebagian migran Madura yang kritis. Sebagian orang mengacukan keunikan ini dengan kelas sosial, bahwa sebagian besar migran Madura di Kalimantan berasal dari kelas sosial bawah, kurang terdidik dalam pendidikan umum. Sebagian lain menghubungkan dengan daerah asal dari sebagian besar migran tersebut, yaitu Sampang, yang terkenal gersang dan keras.

Masih banyak lagi pertanyaan-pertanyaan dan dugaan-dugaan sekitar perilaku migran Madura yang tidak *compatible* ini. Satu pertanyaan yang menarik untuk diajukan dari sudut kajian komparatif adalah "mengapa kejadian konflik etnis ini tidak terjadi di Jawa Timur, di mana jumlah migran Madura juga cukup banyak"? Apakah karena, dalam pandangan migran Madura, orang Jawa di Jawa Timur lebih tinggi peradabannya dibandingkan dengan migran Madura, apalagi dibandingkan dengan orang Melayu dan orang Dayak di Kalimantan? Oleh karena itu mereka lebih menghargai dan segan kepada orang Jawa dibandingkan kepada orang Melayu dan orang Dayak. Atau, adakah faktor-faktor lain? Cukup banyak bidang penelitian antropologi yang dapat dirancang tentang *modal personality* migran Madura dan hubungan sosial migran Madura dengan anggota suku-bangsa lain.<sup>10</sup>

## Pertumbuhan Penduduk

Faktor terakhir yang ingin penulis ajukan dalam tulisan ini adalah masalah pertumbuhan jumlah penduduk Dayak pedalaman yang hidup tergantung dari sistem pertanian ladang berpindah. Dalam keadaan normal, teknologi perladangan seperti ini hanya dapat berlangsung di daerah dengan kepadatan penduduk paling banyak 10 orang per mil persegi, dan desa-desa yang berpenduduk tidak melebihi 250 orang (Sahlins, 1968: 31).

Pertumbuhan jumlah penduduk secara terus-menerus jelas terjadi pada masyarakat peladang Dayak ini, khususnya akibat dari perbaikan gizi dan kesehatan umum selama pemerintahan Orde Baru. Akibat dari pertumbuhan penduduk ini adalah diperlukannya pembukaan ladang-ladang baru dari hutan perawan. Namun demikian, jika hutan untuk membuka ladang baru ini sudah terbatas, maka jalan keluarnya adalah mempersingkat masa bera (*fallow*) (Boserup, 1965). Pada suatu masa dulu, sebuah ladang di pedalaman Kalimantan akan ditinggal bera selama 7 sampai 10 tahun, bahkan 14 tahun. Kini, masa bera sebuah ladang tinggal 3 sampai 4 tahun saja, karena hutan-hutan baru yang tersedia untuk dibuka sudah makin habis. Akibat dari singkatnya masa bera ini adalah turunnya kesuburan ladang, dan dengan demikian berarti menurunnya produktivitas ladang.

Itu adalah cerita dalam keadaan normal. Sedangkan kita tahu bahwa kondisi hutan pedalaman Kalimantan sebagai sumber kehidupan peladang Dayak

<sup>10</sup>Di antara peneliti yang pernah merambah tema ini antara lain Jonge (nd) dan Wiyata (2001).

sudah mengalami perubahan besar sejak pembangunan hutan Orde Baru. Dengan dibukanya perusahaan HPH, HTI, perkebunan serta pertambangan besar, maka kawasan hutan belantara Kalimantan yang masih tersedia bagi masyarakat peladang menjadi makin sangat terbatas. Sementara itu, pemerintah tidak membuka dan memperkenalkan peluang mata pencarian hidup alternatif bagi peladang tersebut.

Memang, secara tidak langsung pemerintah mengharuskan perusahaan HPH untuk memperkenalkan sistem pertanian sawah kepada penduduk. Namun yang menjadi masalah adalah seberapa mampu perusahaan tersebut melakukan usaha itu (Marzali, 1997b). Berapa banyak biaya dan tenaga ahli yang mereka punyai untuk memperkenalkan dan mengembangkan sistem pertanian sawah tersebut. Hal ini belum lagi memperhitungkan hambatan yang datang dari kondisi tanah Kalimantan yang penuh dengan gambut dengan keasaman tinggi. Pokoknya secara empiris dapat dikatakan bahwa usaha pemerintah untuk membuka peluang usaha bagi penduduk pedalaman Kalimantan di luar berladang adalah nihil. Jadi, penduduk tersebut dibiarkan menyelesaikan masalah perut mereka menurut cara mereka sendiri. Ini jelas tidak adil.

Sementara itu mereka tidak punya tempat mengadu dan tempat minta pertolongan. Pemerintah, baik di pusat maupun daerah, tahunya hanya memungut pajak dari hasil eksploitasi hutan yang dilakukan oleh kapitalis-kapitalis besar. Inilah sumber utama frustrasi

penduduk asli pedalaman Kalimantan. Inilah yang mereka lampiaskan kepada *base-camp* perusahaan tersebut dan kepada migran Madura.

PENUTUP

Penulis menyadari bahwa masih banyak daerah-daerah permasalahan yang memerlukan penelitian lanjutan secara lebih serius dan sistematis. Demikian juga, banyak data dan informasi yang belum terungkap sepenuhnya karena terbatasnya tempat, khususnya yang berkaitan dengan konflik antara penduduk lokal dengan perusahaan HPH, HTI, dan pertambangan. Oleh karena itu, pertanyaan pokok dalam penelitian ini belum sempat terjawab secara sempurna dan memuaskan.

Lampiran 1

KEJADIAN KEKERASAN SOSIAL  
DI INDONESIA

Tahun Kejadian	Frekuensi Kejadian	Persentase
1991	7	0,7
1992	8	0,8
1993	14	1,3
1994	19	1,8
1995	37	3,5
1996	43	4,1
1997	60	5,7
1998	245	23,3
1999	339	32,5
2000	278	26,5
TOTAL	1.050	100,0

Sumber: Laboratorium Sosiologi, FISIP Universitas Indonesia.

## KEPUSTAKAAN

- Boserup, Ester. 1965. *The Conditions of Agricultural Growth* (New York: Aldine Publishing Company).
- Friedrich, Paul. 1977. *Agrarian Revolt in a Mexican Village* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Jonge, Huub de. nd. *Across Madura Strait: The Dynamics of an Insular Society*.
- Kano, Hiroyoshi. 1984. "Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa Pada Abad XIX", dalam Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed.), *Dua Abad Penguasaan Tanah* (Jakarta: Penerbit Gramedia).
- Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movements in Rural Java* (Singapura: Oxford University Press).
- Kusni, JJ. 2001. *Negara Etnik: Beberapa Gagasan Pemberdayaan Suku Dayak* (Yogyakarta: FuSPAD).
- LMMDD-KT. 2001. *Usul Penyelesaian Jalan Tengah Islah/Rekonsiliasi dari Masyarakat Daerah Kalimantan Tengah* (Jilid II), diterbitkan oleh Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak dan Daerah Kalimantan Tengah.
- Mackie, Jamie AC. 1976. "Anti-Chinese Outbreaks in Indonesia, 1959-68", dalam Jamie AC. Mackie, *The Chinese in Indonesia: Five Essays* (Kuala Lumpur: Heineman Educational Book Ltd.).
- Marzali, Amri. 1997a. "Tekanan Penduduk, Kompetisi atas Sumberdaya, dan Kerusuhan Massal", *Masyarakat Indonesia*, No. 2 (Jakarta: LIPI).
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Dampak Kegiatan HPH Terhadap Masyarakat Desa Sekitarnya". Makalah dibacakan dalam Seminar Sehari "Program Pembinaan Masyarakat Desa Hutan: Pengalaman di Lapangan Bersama Perusahaan Pemegang HPH", yang diselenggarakan oleh Laboratorium Antropologi FISIP-UI, tanggal 12 Juni 1997, Depok.
- \_\_\_\_\_. 1992. "The Urang Sisi of West Java; A Study of Peasants' Responses to Population Pressure". *Disertasi PhD.*, Boston University.
- Mas'ood, Mohtar, dkk. 2000. *Kekerasan Kolektif: Kondisi dan Pemicu* (Yogyakarta: P3PK-UGM).
- Parakitri. 2001. "Demokrasi Menimbulkan Disintegrasi", *Kompas*, 2 Maret.
- Sahlins, Marshall D. 1968. *Tribesmen* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.).
- Scott, James C. 1978. *The Moral Economy of the Peasant* (New Haven: Yale University Press).
- Shonhadji, Muhil. 2001. "Interaksi Sosial Antar Warga Beragam Suku Bangsa di Desa Durian, Kabupaten Pontianak", *Tesis Magister*, Program Studi Pascasarjana Antropologi, FISIP Universitas Indonesia.
- Smelser, Neil J. 1962. *The Theory of Collective Behavior* (New York: Free Press).
- Wiyata, Latif. 2001. "Carok: Institusionalisasi Kekerasan dalam Masyarakat Madura". *Disertasi S3*, Program Antropologi, Universitas Gadjah Mada.
- Wolf, Eric R. 1973. *Peasant Wars of the Twentieth Century* (London: Faber & Faber).

# Pemanfaatan Strategi Pengembangan Masyarakat Bagi Penumbuhan Sikap Kesetiakawanan dan Integrasi Sosial Antaretnis di Indonesia

C. Elly Kumari Tjahya Putri

*Herbert Frankel, salah seorang penggagas metode bimbingan sosial kemasyarakatan mengatakan, bahwa demi meningkatkan kemampuan masyarakat guna memperoleh suatu perubahan dalam hubungan sosial, diperlukan kemandirian dari masyarakat itu dalam mengambil sebuah keputusan. Usaha pemaksaan dengan cara menyodorkan teknik pelayanan oleh petugas atau para pakar yang bertindak sebagai pendamping hendaknya dihindari, sebab dengan cara meningkatkan kemampuan masyarakat secara alamiah yang hidup dalam kebudayaannya, akan tercipta suatu masyarakat yang berdaya dalam memenuhi tuntutan kehidupan, termasuk pengintegrasian masyarakat.*

*Agar integrasi sosial antaretnis di Indonesia dapat dikembangkan, maka diperlukan: kesadaran loyalitas kelompok terhadap masyarakat secara luas, tanggung jawab partisipasi seseorang terhadap lingkungan masyarakatnya, serta upaya meningkatkan kerja sama di antara warga masyarakat yang mempunyai perbedaan norma sosial budaya dan menumbuhkan nilai-nilai yang sama di dalam masyarakat secara keseluruhan.*

## PENDAHULUAN

**M**ASALAH disintegrasi sosial merupakan agenda yang sangat penting dan merupakan prioritas pokok pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia. Kondisi terakhir tampak dalam kehidupan masyarakat dewasa ini berupa makin meningkatnya kejahatan sosial, terjadinya kerusuhan sosial antaretnis dan kelompok yang mempengaruhi tumbuhnya disintegrasi sosial yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Tujuan utama dari integrasi sosial pada dasarnya adalah menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat dengan latar belakang yang berbeda-beda, hidup secara harmonis dan saling bekerja sama secara produktif. Selain itu integrasi sosial akan lebih mudah dicapai bila harkat dan martabat manusia dihormati serta hak-hak asasi manusia secara universal diakui. Diperlukan situasi kondusif yang memungkinkan lembaga pemerintahan dan institusi masyarakat menjadi lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, agar ma-

syarakat mampu berperan serta secara penuh dalam kegiatan pembangunan.

Dewasa ini musuh utama bangsa Indonesia adalah disintegrasi sosial. Hal ini terjadi akibat adanya berbagai bentuk kesenjangan baik kesenjangan ekonomi, sosial maupun budaya. Kesenjangan inilah yang sering ditumpangi oleh berbagai isu primordial seperti perbedaan suku bangsa, agama, ras dan antargolongan. Oleh karena itu, untuk menjaga keutuhan bangsa diperlukan upaya yang terus-menerus dan menyeluruh dalam mengatasi masalah kesenjangan tersebut.

Permasalahan sosial tersebut di atas menyebabkan sederetan protes sosial dengan beragam dinamikanya sehingga mengejutkan banyak pihak, bukan hanya pemerintah maupun pakar politik sosial dan budaya melainkan juga para pakar di bidang pendidikan. Protes sosial masyarakat yang berkembang merupakan akumulasi akibat kesenjangan ekonomi, politik serta hukum dan sosial yang banyak dialami serta dirasakan langsung oleh masyarakat. Adapun yang menjadi pokok masalah adalah:

1. Terpukulnya industri di tingkat lokal atas permasalahan yang lebih besar, termasuk pula penguasaan sumber daya alam oleh berbagai pihak tertentu pemilik modal yang menguras kekayaan alam tanpa memperhatikan dampak sosial dan lingkungan. Misalnya, kasus penebangan hutan di Kalimantan yang merusak lingkungan sosial masyarakat Dayak dan lingkungan alam sehingga mengakibatkan ketidaksinambungan analisis masyarakat makro (pendapatan negara) dan mikro (pendapatan masya-

rakat adat). Keadaan itu menyebabkan timbulnya ketimpangan ekonomi di tingkat lokal, sehingga kesenjangan sosial antara masyarakat di tingkat pusat dengan daerah menjadi semakin besar. Dampaknya kemudian adalah makin meluasnya gejala kerusakan sosial dalam masyarakat, yang digambarkan dengan terjadinya konflik antaretnis Dayak dan Madura akhir-akhir ini.

2. Makin rendahnya sikap kesetiakawanan sosial dalam kehidupan masyarakat, sehingga makin rendah pula kohesivitas antarkelompok dalam kehidupan masyarakat. Hal ini berdampak pada makin maraknya praktek penjarahan massal dan konflik antaretnis budaya dalam masyarakat, seperti misalnya konflik antaretnis di Sumba, Lampung dan Kupang (Depsos, 1986: 34).
3. Belum ditegakkannya kewibawaan hukum sehingga seringkali terjadi pelanggaran hak asasi manusia. Di samping itu, makin banyak masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak adil akibat rekayasa produk peraturan hukum yang tidak adil serta adanya gejolak sosial akibat diberlakukannya DOM (Daerah Operasi Militer). Status DOM bagi suatu daerah tidak terlepas dari doktrin sistem pertahanan keamanan yang mengandalkan kekuatan rakyat sebagai doktrin perang (dikenal sebagai sistem hankamrata), yang sebenarnya dimaksudkan agar rakyat lebih dekat dengan TNI/Polri, tetapi kemudian dalam pelaksanaannya justru menyimpang. Definisi TNI/Polri sebagai pelindung rakyat dapat dilihat pada penyelesaian masalah dan gejolak sosial di daerah melalui pendekatan keamanan

sehingga terjadi kekerasan di berbagai daerah, seperti misalnya penetapan DOM di Aceh dengan sandi operasi jaring merah dari tahun 1989 sampai tahun 1998. Pelanggaran HAM menyebabkan rakyat Aceh menderita.

4. Lemahnya sendi-sendi keagamaan sehingga terjadi sekularisme dan pelecehan agama yang berakibat pada makin meningkatnya tindak kriminal dan aksi kekerasan kolektif. Sikap ini akhirnya berkembang menjadi sikap hedonisme dalam kehidupan masyarakat mayoritas, konflik sosial antarumat beragama dan berkembangnya patologi sosial dalam kehidupan masyarakat.
5. Proses modernisasi dan industrialisasi yang menyebabkan berubahnya struktur masyarakat menciptakan dominasi ekonomi oleh etnis tertentu sehingga terjadi permusuhan antara pribumi dan nonpribumi. Di samping itu, masalah penggusuran tanah menyebabkan makin miskinnya petani. Kondisi demikian akan memicu konflik sosial dalam kehidupan masyarakat di pedesaan akibat sengketa tanah antarpenduduk desa, seperti misalnya perkelahian antarpenduduk di Maluku.

## TUMBUHNYA PRASANGKA ANTAR-ETNIS DI INDONESIA

Kesenjangan sosial budaya yang makin meningkat dewasa ini karena kebijakan pemerintah menganut model ekonomi pertumbuhan Rostow yang lebih memprioritaskan pertumbuhan ekonomi dengan asumsi akan lebih cepat mendatangkan hasil keuntungan untuk menumbuhkan ekonomi. Strategi pembangunan

ekonomi Rostow tersebut bersifat makro dan lebih bertumpu pada upaya menumbuhkan ekonomi setinggi-tingginya dengan memacu sektor swasta berdasarkan asumsi bahwa kebijakan memperbesar perkembangan ekonomi nasional akan diikuti oleh mekanisme pemerataan ke bawah (*trickle down mechanism*). Karena pilihan strategi pembangunan Indonesia lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas politik (depolitisasi) sebagai syarat mutlak, maka tidak mengherankan bila kemudian terjadi ketimpangan pendapatan dan ketidakberdayaan dalam bidang ekonomi dan sosial.

Model pembangunan ekonomi yang bersifat makro memberikan dampak berupa banyaknya kemiskinan karena laju pertumbuhan pembangunan ekonomi terlalu cepat dan tidak dapat diimbangi oleh pertumbuhan sosial-budaya yang berakibat pada munculnya kesenjangan sosial-budaya. Teori pertumbuhan ekonomi Rostow kurang mengarah pada pemerataan pendapatan sehingga kemudian banyak warga masyarakat yang makin miskin. Kondisi ini diperburuk oleh situasi krisis dewasa ini. Terpuruknya kondisi ekonomi Indonesia dewasa ini menurut Dana Moneter Internasional (IMF) disebabkan oleh kekakuan struktural yang timbul karena pengaturan perdagangan domestik dan monopoli impor sehingga mengurangi efisiensi dan sifat kompetitif ekonomi. Investasi domestik mendorong dan meningkatkan pinjaman luar negeri yang tinggi hingga mendekati sepertiga dari nilai ekspor barang dan jasa. Ditambah lagi dengan perkembangan politis terakhir dan berbagai ketidakpastian lainnya sehingga target ekonomi makro tidak dapat di-

capai. Akhirnya, dengan model pembangunan ekonomi makro, pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati oleh masyarakat lapisan atas.

Ketimpangan ekonomi di tingkat lokal menyebabkan makin dalamnya kesenjangan sosial dalam kehidupan masyarakat. Kebanyakan negara-negara baru di Asia dan Afrika termasuk Indonesia yang bergerak menuju masyarakat modern akan menghadapi masalah kesenjangan sosial dan integrasi nasional karena penduduk di wilayah tersebut dipengaruhi oleh sentimen primordial dan politik sipil yang bergerak saling tarik-menarik.

Masyarakat negara berkembang seperti halnya Indonesia digerakkan oleh dua motif yang saling bergantung tetapi juga saling bertentangan, yakni masyarakat yang bersifat primordial tetapi memiliki harapan dan tindakan serta opini memiliki keinginan untuk membangun sebuah negara dan masyarakat yang lebih modern, dinamis, rasional dan efisien. Tujuan pertama adalah suatu keinginan untuk dikenal, serta upaya mencari identitas sebagai bangsa yang modern, kemudian tuntutan agar identitas tersebut secara terbuka diakui serta memiliki penegasan sosial dari dirinya. Selanjutnya tujuan yang lainnya bersifat praktis, yaitu tuntutan bagi kemajuan serta upaya meningkatkan standar kehidupan sejahtera, serta tatanan politik yang efektif dan berkeadilan sosial. Namun, di lain pihak, di dalam masyarakat yang sedang menjalani proses memodernkan diri, di mana tradisi politik sipilnya lemah dan kurangnya persyaratan teknis bagi sebuah pemerintahan di mana efisiensi birokrasinya masih rendah, kesejahteraan sosial masyarakat yang efek-

tif tidak dapat dicapai. Akhirnya ikatan primordial tersebut digunakan sebagai alat retorika politik dan basis yang disukai bagi demokrasi politik otonom, seperti misalnya munculnya perasaan kesatuan yang berlandaskan primordial suku tertentu. Situasi demokrasi demikian akan menumbuhkan konflik langsung antara sentimen primordial. Sentimen itu antara lain adalah ikatan daerah, ras, bahasa, daerah, agama dan adat.

Pengurangan sentimen primordial ke arah ketertiban menjadi semakin sulit akibat adanya fakta bahwa modernisasi politik yang semula cenderung tidak memenangkan sentimen ini, malahan justru mempercepatnya dan menggunakan sentimen tersebut untuk mencapai kepentingan politiknya. Akibat lebih lanjut adalah makin merebaknya kekerasan kolektif dan pertikaian antaretnis.

Sosiolog Horton mengemukakan beberapa dalil yang menjelaskan bahwa kekerasan kolektif disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. *Self-group* atau *in-group* (di mana orang menjadi anggota kelompok) dan *other-group* atau *out-group* (kelompok lain yang berhadapan dengan *self-group*) yang hampir sama kekuatannya cenderung bersaing apabila tujuan hidup mereka sama. Apabila tujuan antarkelompok tersebut berbeda, maka kedua kelompok (*self-group* dan *out-group*) dapat hidup bersama atas dasar *co-existence*.
2. *Self-group* dan *other-group* yang merasakan adanya satu sifat kelemahan di dalam diri kelompoknya dibandingkan dengan kelompok lawannya akan

cenderung meningkatkan dan memaksimalkan sifat-sifat yang dirasa lebih unggul untuk memperkuat rasa superiornya kepada kelompok yang dianggap lebih lemah, baik dengan kekerasan ataupun cara lain yang tidak menghiraukan nilai moral.

3. Dalam hubungan antara *self-group* dan *other-group* cenderung muncul prasangka, yaitu anggapan tentang adanya sifat-sifat positif atau negatif pada kelompok lawan.
4. Pada *self-group* yang merasa dirinya lebih lemah dibandingkan *other-group* dan tidak mampu mengangkat dirinya cenderung tumbuh rasa tidak puas terhadap status inferial tersebut sehingga kadangkala meledak dalam bentuk protes atau memberontak (Horton, 1990: 233).

Pertentangan-pertentangan antaretnis, ras, suku, agama tersebut apabila tidak diatasi akan membawa peluang disintegrasi sosial bangsa. Konflik terjadi karena adanya beberapa kepentingan sehingga timbul kerancuan dalam pelaksanaan tugas pada instansi pemerintah. Hal ini tampak pada sistem birokrasi pemerintah. Adanya kelemahan lingkungan politik yang tidak memiliki mekanisme *check and recheck* dalam lembaga perwakilan di alam demokrasi yang bebas, merupakan faktor yang sangat menentukan di samping lingkungan ekonomi yang terlalu sarat dengan peraturan dan birokrasi pemerintah. Faktor tersebut didukung pula oleh suasana lingkungan sosial yang bersifat tertutup, yang tidak memungkinkan adanya kontrol sosial yang mantap dalam kehidupan masyarakat. Demikian pula dengan lingkungan hukum yang bersifat

berat sebelah dan cenderung berpihak pada penguasa di mana penerapannya membatasi ruang gerak masyarakat untuk melakukan protes. Kondisi tersebut makin diperparah oleh maraknya kemunafikan dalam lingkungan sosial dalam bentuk "rekayasa" untuk mencapai suatu bentuk kepentingan politik tertentu dengan menggunakan isu-isu primordial antaretnis dalam masyarakat – wajar bahwa makin meningkatnya kesenjangan dan konflik sosial akan memicu timbulnya kekerasan kolektif dan kultural dalam kehidupan masyarakat. Indonesia memiliki kelompok-kelompok ras, etnis, dan agama yang majemuk yang sangat mewarnai tata kehidupan sosial, sehingga sangat mudah menimbulkan konflik.

Berdasarkan teori konflik antarkelompok yang dikemukakan oleh D.O. Sears, seorang ahli antropologi sosial, konflik akan terjadi secara kolektif dalam masyarakat karena adanya kesenjangan relatif. Teori ini berkaitan dengan adanya ketidakpuasan dalam kelompok yang tidak hanya timbul dari kesenjangan secara objektif, tetapi juga perasaan kurang secara subjektif yang relatif lebih besar dibandingkan dengan kelompok atau orang lain. Bila seseorang merasa adanya "kekurangan" dibandingkan dengan kelompok lain, maka mereka akan mengungkapkan kejengkelannya melalui anorganisme kelompok.

Penyebab konflik antarkelompok lainnya adalah apabila kedua kelompok bersaing untuk saling memperebutkan sumber daya yang langka. Kedua kelompok tersebut saling bermusuhan dan menciptakan penilaian negatif yang bersifat timbal-balik sehingga prasangka merupa-

kan konsekuensi dari konflik nyata yang tidak dapat dielakkan, seperti misalnya permusuhan antaretnis Bugis dan Timor Timur yang memperebutkan lahan tempat berdagang (Sears, dkk., 1974: 157).

Konflik-konflik tersebut dapat dihindari melalui penumbuhan sikap kesetiakawanan dan keserasian sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia dengan sikap saling menghormati dan hidup bergotong royong. Tetapi nilai dan sikap tersebut melemah karena adanya proses modernisasi sehingga bentuk masyarakat yang semula *Gemeinschaft* berubah menjadi *Gesselchaft*. Menurut Ferdinand Tonnies, modernisasi dapat mengakibatkan melemahnya ikatan hubungan sosial dalam masyarakat (Ife, 1995: 16).

Berdasarkan teori evolusi yang dikemukakan oleh Herbert Spencer disebutkan adanya hukum evolusi yang berlaku bagi seluruh kosmos. Akibat hukum evolusi kosmos yang sama pada tingkat organis, terjadilah perubahan dari sel-sel yang homogen dan sederhana menjadi organisme lebih tinggi yang bersifat heterogen dan kompleks serta terpadu. Masyarakat tumbuh saling tergantung yang dibedakan melalui tiga aspek pada proses evolusi (Layendecker, 1983: 201-203), yaitu:

1. Diferensiasi struktural, di mana evolusi kelompok masyarakat terbagi menjadi sistem penopang dan sistem pengatur, dan disertai dengan munculnya sistem destruktif. Diferensiasi ini ditandai dengan berkembangnya sikap materialistis dan konsumerisme.
2. Spesialisasi fungsional, yang terjadi karena adanya evolusi kosmis masyarakat peralihan dari homogenitas menu-

ju heterogenitas. Ini ditandai dengan sikap individualistis.

3. Integrasi, yang meningkat karena adanya interdependensi antara masyarakat yang satu dengan lainnya. Dalam proses evolusi terjadi peralihan dari tidak adanya suatu perpaduan menuju kondisi masyarakat terpadu (ditandai dengan integrasi yang lemah).

Proses industrialisasi mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sistem nilai dan norma sosial yang pada gilirannya juga mempengaruhi sendi-sendi hubungan dalam keluarga. Di antara sekian banyak perubahan yang mendasar ini, yang memiliki keterkaitan erat dengan perubahan keluarga adalah karena adanya gejala anomie yang tampak pada tingkah laku dan sikap masyarakat yang bersifat sekularisme serta hedonisme.

Anomie, menurut Emile Durkheim, merupakan keadaan di mana norma-norma (sosial dan budaya) yang lama memudar sedangkan yang baru belum terbentuk (*state of normless*). Adapun yang dimaksud norma lama adalah norma tradisional yang lebih menekankan kepada kolektivitas, dan disebabkan oleh tuntutan perubahan dari masyarakat agraris-tradisional ke arah masyarakat industri. Dalam proses perubahan itu berkembanglah pembagian kerja dalam masyarakat yang pada dirinya mengandung sifat memecah, yakni memecah kolektivitas semula yang berdasarkan atas ikatan keluarga, serta kesukuan. Individu berupaya membebaskan diri dari ikatan kolektivitas ini, dan oleh karena itu individualisme menjadi gejala yang tidak terelakkan, yakni dalam upaya untuk menjauhkan orang per orang dari keterikatan sentimen atau nurani ko-

lektif. Rangkaian upaya pembebasan ini adalah sikap yang rasional dan sekuler.

Proses penduniawian (sekularisme) terjadi karena melalui proses ini maka kekuatan-kekuatan sosial (agama) yang menjadi dasar integrasi dalam kolektivitas lama menjadi semakin memudar. Menurut M.A.W. Brower, rasionalitas serta sekularisasi yang ditumbuhkan oleh teknologi modern telah menghancurkan integritas dan kewibawaan kekuasaan yang ada dalam kehidupan masyarakat. Teknologi modern ini termasuk organisasi sistem dan struktur sosial beserta kekuasaan yang tercakup di dalamnya. Kekuasaan ini yang menggantikan kekuasaan tradisional yang ada seperti orang tua, agama, tata nilai serta tokoh-tokoh pemuka masyarakat (Brower, 1989: 11). Sementara "kultus individu" merupakan gejala pembebasan terhadap kolektivitas dan tradisionisme, muncul hedonisme yang merupakan suatu bentuk rangkaian gejala yang terwujud karena konsekuensinya. Hedonisme adalah sikap atau pandangan hidup yang lebih mengutamakan kesenangan duniawi, sehingga tingkat solidaritas sosial cenderung rendah.

Tindakan sewenang-wenang tanpa dilandasi hukum yang berlaku merupakan gejala yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat. Terlebih dengan upaya pencegahan terjadinya kerusakan sosial lebih banyak dengan pendekatan politik serta keamanan sebagai realisasi dari dwifungsi TNI/Polri sehingga tampak banyaknya kepentingan TNI/Polri yang menjadi dasar setiap usaha mengadakan pembangunan masyarakat dengan memperlakukan suatu daerah sebagai DOM. Untuk menghadapi gejala dan konflik sosial akibat ke-

senjangan dalam masyarakat, TNI/Polri lebih banyak menggunakan pendekatan keamanan melalui operasi militer.

Kepentingan ekonomi dan politik TNI/Polri itu mengesampingkan sikap dasar dan budaya masyarakat setempat yang bersifat majemuk. Hal ini memicu adanya ketidakpuasan suatu etnis dengan etnis daerah lain. Akhirnya muncul gejolak sosial yang menjurus pada perpecahan bangsa. Oleh sebab itu perlu kiranya agar upaya menciptakan modernisasi masyarakat tidak menggunakan pendekatan keamanan dan politik tetapi menggunakan teknik dan strategi pendekatan pengembangan masyarakat yang demokratis, sehingga mengurangi gejolak sosial dalam masyarakat. Sebagaimana kita ketahui, selama ini pemerintah lebih banyak menggunakan strategi politik otoriter dan keamanan sehingga terjadi konflik sosial yang semakin tajam dalam kehidupan masyarakat.

Para pemikir aliran kritis memang menyatakan bahwa stabilitas semu yang selama ini tampak dalam masa pemerintahan Orde Baru, dengan kontrol politik yang tinggi, mengandung gejala konflik sosial yang luar biasa yang sewaktu-waktu dapat meletup dan tinggal menunggu faktor pemicunya. Tetapi, sebaliknya, dalam suatu masyarakat yang demokratis, setiap konflik dikelola secara terbuka. Setiap anggota masyarakat yang merasa tidak puas dengan keputusan dan tindakan orang lain akan dihadapi secara langsung melalui musyawarah, sehingga ketidakpuasan akan tersalurkan. Sebab pada hakikatnya bukanlah suatu hal yang tabu apabila permasalahan yang dianggap mengarah kepada disintegrasi dimusyawaha-

rahan melalui konsensus. Pada dasarnya integrasi akan terjadi melalui konflik tersebut karena berbagai pendapat dan norma yang sifatnya plural melalui konflik akan memperluas integrasi antaretnis yang sangat jamak. Ini mengingat bahwa, pada dasarnya, konflik merupakan hasil dari interaksi sosial menuju pembentukan sistem sosial yang terjadi karena adanya proses sosial. Menurut Gillin and Gillin (1954: 487-488), terdapat dua macam proses sosial yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial, yaitu:

1. Proses yang asosiatif yang terbagi ke dalam tiga bentuk khusus – akomodasi, asimilasi, dan akulturasi.
2. Proses yang disosiatif yang mencakup persaingan.

Selanjutnya, Gillin and Gillin menyebutkan faktor-faktor yang mempermudah terjadinya asimilasi dan akulturasi, yaitu: (a) toleransi (kesetiakawanan dan keserasian sosial); (b) kesempatan di bidang ekonomi secara seimbang; (c) sikap menghargai orang asing dan kebudayaannya; (d) sikap keterbukaan terhadap golongan yang berkuasa dalam masyarakat; (e) persamaan dalam unsur-unsur kebudayaan; (f) perkawinan campuran; dan (g) adanya ancaman musuh dari luar.

Asimilasi menyebabkan perubahan hubungan sosial dan perubahan pola adat-istiadat serta interaksi sosial yang disebut akulturasi. Asimilasi bukan merupakan proses yang searah melainkan proses dwi-arah karena menyangkut hubungan antara pihak yang diintegrasikan dan kelompok anggota-anggota lain yang mengintegrasikan diri. Menurut Ogburn (1964: 98), integrasi ialah: *"The process whereby individual or group once dissimilar become*

*identified in their interest and outlook* – Proses di mana individu atau kelompok yang semula berbeda menjadi memiliki kesamaan minat dan pandangan".

Proses integrasi bukanlah proses yang berjalan cepat karena merupakan suatu proses mental. Integrasi merupakan suatu ikatan berdasarkan norma, yaitu bahwa melalui norma kelompok akan membentuk suatu unsur yang mengatur perilaku dengan mengadakan tuntutan tentang bagaimana orang harus bertindak. Integrasi tersebut akan dapat berhasil apabila tercapai ketiga unsur berikut ini, yaitu (a) anggota masyarakat merasa bahwa mereka berhasil mengisi kebutuhan satu sama lain; (b) tercapai semacam konsensus mengenai norma-norma dan nilai-nilai sosial; dan (c) norma-norma cukup lama konsisten dan tidak berubah-ubah.

Apabila anggota masyarakat merasa bahwa mereka tidak dirugikan dalam kehidupan kelompok atau merasa bahwa keuntungan yang diperoleh dari kelompok masih lebih besar daripada ruginya, maka dengan sendirinya anggota masih merasa aman dalam kelompoknya (Ogburn, 1964: 102).

## PEMANFAATAN STRATEGI PENGEMBANGAN MASYARAKAT BAGI PENUMBUHAN SIKAP KESETIAKAWANAN SOSIAL

Struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua cirinya yang bersifat unik. Secara horizontal ia ditandai oleh kenyataan adanya kesatuan-kesatuan sosial etnis berdasarkan perbedaan suku bangsa, agama, adat, serta kondisi geografis kedaerahan. Selain itu, struktur masyarakat Indonesia juga ditandai oleh adanya perbedaan vertikal antara lapisan

atas dan lapisan bawah yang cukup tajam. Perbedaan etnis (suku bangsa) berdasarkan adat kedaerahan tersebut merupakan ciri khas bangsa Indonesia yang bersifat majemuk. Masyarakat Indonesia pada dasarnya memiliki sub-sub kebudayaan yang bersifat *diverse* yang ditandai oleh kurang berkembangnya susunan nilai atau konsensus yang disepakati oleh anggota masyarakatnya. Oleh karena itu, masyarakat memiliki homogenitas kebudayaan atau bahkan kurang memenuhi dasar-dasar untuk saling memahami satu sama lain. Masyarakat terbagi-bagi ke dalam sub-sub sistem yang kurang lebih berdiri sendiri yang mana masing-masing sub-sistem terikat oleh ikatan primordial.

Menurut Van den Berghe (1969: 67-68), sifat dasar masyarakat Indonesia adalah: (a) terjadinya segmentasi ke dalam, yang terlihat dari adanya bentuk kelompok yang seringkali memiliki sub-kebudayaan berbeda satu sama lain; (b) memiliki struktur sosial yang terbagi-bagi ke dalam lembaga yang bersifat non-komplementer; (c) kurang mengembangkan konsensus di antara para anggotanya terhadap nilai-nilai yang bersifat dasar; (d) relatif sering mengalami konflik di antara kelompok yang satu dengan kelompok lainnya; (e) integrasi sosial relatif tumbuh di atas pelaksanaan dan saling ketergantungan di dalam bidang ekonomi; (f) adanya dominasi politik oleh suatu kelompok atas kelompok yang lain.

Terdapat beberapa pendapat tentang mengapa masyarakat Indonesia sangat majemuk. Salah satunya mengatakan bahwa kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari k.l. 30.000 pulau yang tersebar menjadi gugusan pulau dan sangat terisolir membuatnya sukar dijangkau oleh infor-

masi dari dunia luar. Situasi yang demikian akan berpengaruh pada corak kebudayaan masyarakat. Menurut Skinner (1959: 5-6), di Indonesia terdapat 35 suku bangsa, masing-masing dengan bahasa dan adat yang berbeda; ditambah lagi dengan golongan etnis minoritas keturunan Cina, Arab, India dan Pakistan. Dengan berbagai ragam etnis tersebut, maka untuk memasuki era modernisasi diperlukan pengembangan kerangka acuan bersama mengenai nilai sosial budaya yang dapat diterima oleh semua kelompok etnis dengan tidak meninggalkan norma sosial, adat, dan kebudayaan setempat.

Masyarakat Indonesia telah menunjukkan kemampuannya untuk menanggapi tantangan sejarah, dan berusaha mengembangkan kebudayaan setempat melalui para cendekiawan setempat. Walaupun demikian, perubahan lingkungan dan kesenjangan sosial yang begitu dalam melanda semua sektor telah menimbulkan keguncangan dan gejolak sosial. Para cendekiawan takut untuk menanggapi secara cepat karena terjadinya permasalahan sosial yang bersifat residual itu tampak dari pembangunan dan kesalahan politis/ekonomi di masa lampau yang kemudian memicu konflik dan lebih lanjut memunculkan kerusuhan sosial.

Gejala-gejala sosial tersebut merupakan dampak dari kesenjangan sosial dan ekonomi yang muncul sebagai perwujudan dari struktur masyarakat yang ada. Untuk mencapai integrasi nasional diperlukan sintesis antara struktur fungsional dan konflik yang sifatnya saling melengkapi karena keduanya memiliki kesamaan, yaitu bersifat holistik dan memandang proses perubahan sosial bersifat evolusioner. Keduanya merupakan model ekuilibrium. Ma-

syarakat Indonesia dapat mencapai integrasi sosial dengan model tersebut (Nasikun, 1984: 34-36).

Sebagaimana diketahui, dalam model ekuilibrium dikenal tiga prinsip utama yang melandasi, yaitu:

1. Prinsip integritas bahwa bagian dari sistem tidak berdiri sendiri. Walaupun bagian tersebut memiliki piranti dan fungsi sendiri akan tetapi mereka saling terkoordinasi, saling mengisi dan melengkapi – bekerjanya bagian yang satu akan memberikan dukungan bagi bekerjanya bagian yang lain.
2. Prinsip stabilitas menekankan adanya suasana yang stabil di dalam sistem sosial. Dalam hal ini, perubahan dapat terjadi apabila perubahan tumbuh dalam konteks kestabilan.
3. Prinsip konsensus mengusahakan adanya kesepakatan antara kesesuaian persepsi, sentimen dan nilai-nilai tertentu yang semula memiliki derajat kesesuaian yang berbeda. Prinsip konsensus lahir karena adanya kebebasan untuk memiliki perbedaan, dan kebebasan untuk menyatakan pendapat yang berbeda.

Model ekuilibrium akan dapat terwujud bila ada proses internalisasi dalam kehidupan masyarakat. Melalui internalisasi tersebut akan diadopsi nilai-nilai kebiasaan atau pengetahuan dan keterampilan tertentu yang dapat diterima oleh masyarakat. Untuk memasuki dunia sosialnya, individu harus bersifat loyal agar memiliki kesadaran hidup bermasyarakat serta semangat hidup bersama untuk tetap mempertahankan kehidupan sosialnya. Dengan kata lain, individu harus memiliki moral sebagai warga masyarakat dan karenanya dalam proses internalisasi dibu-

tuhkan kesadaran demokrasi di mana setiap anggota masyarakat memiliki nilai untuk selalu dapat menerima nilai serta norma orang lain demi terciptanya integrasi sosial (Wuradji, 1988: 13-14).

Di satu pihak kemajemukan sosial dan budaya akan memudahkan konflik, tetapi di lain pihak konflik ini perlu diimbangi dengan konsensus yang bulat melalui penumbuhan sikap solidaritas serta kesetiakawanan sosial. Melalui sikap tersebut akan terwujud konsensus nasional sebagai perwujudan dari sistem nilai budaya yang dikembangkan dan disepakati bersama secara bertanggung jawab oleh setiap warga masyarakat. Melalui strategi pengembangan masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat, dapat ditumbuhkan iklim demokratis yang memungkinkan timbulnya sikap tanggung jawab bersama sehingga konflik antaretnis dapat dihindari.

Strategi pengembangan masyarakat pada dasarnya mengandung penyesuaian sebagai suatu pekerjaan atau profesi, sebagai komponen yang penting dari seluruh pekerjaan melayani manusia, pendekatan atau metode terhadap pembangunan sosial-ekonomi, serta pendekatan filosofis dan intelektual terhadap dunia (Ife, 1995: 1). Berdasarkan asumsi tersebut, maka strategi pengembangan masyarakat ini mengandung unsur merencanakan perubahan dan memiliki misi membantu masyarakat agar mereka menjadi pendidik yang baik dengan membekali kemampuan tertentu, antara lain: (a) masyarakat memahami akan kemampuannya menghadapi kehidupan; (b) masyarakat mampu mengenali kebutuhan mereka sendiri; (c) melalui pelayanan yang berbasis masyarakat akan lebih efektif karena masyarakat akan

membangun dirinya sendiri, sehingga memungkinkan pembangunan masyarakat sesuai dengan latar belakang etnis, budaya, adat-istiadat, asal daerah dan kebutuhan dasar dari masyarakat yang akan dikembangkan.

Adapun prinsip pengembangan masyarakat ini yakni: (a) membantu orang lemah dan meratakan keadilan sosial; (b) memperhatikan hak warga negara sipil dan hak asasi manusia; (c) mendorong pemberdayaan masyarakat dan memotivasi masyarakat agar mampu mengambil keputusan sendiri serta melakukan tindakan secara kolektif; (d) menghargai perbedaan serta berupaya melakukan perubahan dan terlibat dalam penyelesaian konflik; (e) pada dasarnya pengembangan masyarakat menghargai kebebasan dan masyarakat dididik agar lebih demokratis (Ife, 1995).

Diharapkan pendekatan strategi pengembangan masyarakat tersebut akan memungkinkan masyarakat untuk mendidik dirinya sendiri. Oleh sebab itu, perlu kiranya dipahami agar pembangunan suatu komunitas selalu dikaitkan pada partisipasi anggota komunitas pada masa depan komunitasnya. Partisipasi tersebut akan dapat terwujud apabila manusia dibebaskan dari realitas yang menghambat *being* (proses menjadi) dirinya sendiri, yakni hambatan ketidakadilan dalam hukum, kekuasaan, dan penindasan dari pihak eksternal.

Partisipasi selanjutnya memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. Dalam konteks pemberdayaan, partisipasi ditentukan oleh kedua belah pihak baik internal maupun eksternal. Dalam strategi pengembangan masyarakat, partisipasi dari masyarakat setempat memiliki potensi dan

peran yang besar karena pendekatan strategi pengembangan masyarakat didasarkan pada prinsip keadilan sosial yang berlandaskan enam prinsip: (a) ketimpangan struktural; (b) pemberdayaan; (c) kebutuhan; (d) hak; (e) kedamaian dan anti kekerasan; dan (f) demokrasi partisipasi (Ife, 1995: 51).

Dalam memandang ketimpangan struktural di Indonesia, apabila dikaji perlu kiranya pandangan yang lebih moderat bahwa ketimpangan masyarakat dapat dilihat dari perspektif reformis institusional maupun pasca struktural. Hal ini dapat dikaji dari ketidakberhasilan sistem keadilan, karena adanya pertimbangan demi sistem keamanan sosial yang ternyata tidak efektif. Di samping itu juga timbulnya masalah sosial akibat adanya kesenjangan sosial, sehingga tampak terjadinya struktur sosial yang tertindas. Oleh sebab itu, partisipasi untuk melakukan perubahan membutuhkan restrukturisasi terutama dalam kehidupan masyarakat sesuai dengan wacananya, yaitu dengan cara mengembangkan pemahaman subjektif baru. Pemberdayaan masyarakat dipandang dari perspektif ini lebih diarahkan pada beberapa teknik pemberdayaan: (a) pemberdayaan melalui kebijakan dan perencanaan sosial dengan mengubah struktur dari institusi agar masyarakat penyandang masalah sosial mendapatkan akses sebagai sumber daya manusia; (b) pemberdayaan melalui aksi sosial dan politis, agar dicapai suatu konsensus kerja sama secara objektif dalam institusi; (c) pemberdayaan melalui pendidikan untuk memberikan penyadaran pada masyarakat.

Komunitas harus diberdayakan agar mampu merumuskan kebutuhannya sendiri

melalui sebuah konsensus, di antara berbagai individu atau kelompok antaretnis yang memiliki kepentingan menanggung risiko langsung akibat dalamnya intervensi pembangunan baik pembangunan secara ekonomi, sosial maupun fisik. Bangunan konsensus sosial inilah yang akan menumbuhkan sikap kesetiakawanan dan solidaritas sosial antaretnis dalam kehidupan masyarakat. Selanjutnya, bagaimana membangun konsensus? Langkah-langkah yang harus ditempuh dengan melaksanakan strategi pengembangan masyarakat yang mengenal bidang pembangunan sosial terdiri dari empat kelompok, antara lain: (a) pengembangan layanan; (b) pusat masyarakat; (c) perencanaan sosial; dan (d) animasi sosial untuk membangun konsensus agar tumbuh sikap kesetiakawanan antaretnis, karena semua proses dan mekanisme pembangunan masyarakat mengikutsertakan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan sehingga dimungkinkan adanya pelestarian dan penghargaan pada budaya lokal.

Dalam pelaksanaan pengembangan masyarakat ini metode pekerjaan sosial yang digunakan adalah metode bimbingan sosial kemasyarakatan. Dalam proses hubungan sosial ini, diharapkan bahwa masyarakat dapat mengambil keputusan sendiri sesuai dengan kebutuhan mereka. Oleh karena itu, ditekankan oleh Frankel (1953: 94-96) bahwa pihak-pihak yang menginginkan adanya perubahan yang berarti untuk meningkatkan kemampuan masyarakat harus berusaha menghindari pemaksaan atau penyodoran teknik pelayanan oleh petugas maupun para ahli yang bertindak sebagai pendamping. Penumbuhan kemampuan masyarakat hendaknya ber-

sifat alamiah. Dalam menyerap pengetahuan keterampilan ataupun cara-cara baru untuk berbuat dan berpikir, harus berasal dari kebudayaan yang hidup di masyarakat tersebut dan disesuaikan dengan kemampuan, di mana pengalaman dan kebudayaan masa lampau diberdayakan untuk memenuhi tuntutan kehidupan masa kini.

Pengembangan masyarakat dengan metode bimbingan sosial ini memiliki peran penting dalam pemberdayaan masyarakat. Menurut Lynd (1948: 236-237), proses bimbingan sosial masyarakat adalah suatu proses pembelajaran dan pendidikan, karena terjadinya suatu kecenderungan dalam diri manusia untuk mengembangkan kebudayaan adalah melalui pendidikan. Pendidikan ini menjadikan individu dapat berpengetahuan lebih baik. Dengan bekal pengetahuan yang lebih baik, seseorang akan mampu menyelesaikan permasalahannya secara bertahap. Selanjutnya, dalam "Teori Jerami" disebutkan bahwa kebudayaan itu ibarat jerami yang terdiri dari setumpuk permasalahan sosial yang sedikit demi sedikit diatasi atau diangkut dari pedati yang bernama pendidikan menuju suatu kemajuan, tetapi penyelesaian tumpukan permasalahan tersebut masih menunggu untuk ditanggulangi atau disingkirkan oleh pedati tersebut. Namun dalam kenyataannya, kebudayaan selalu memperbesar tumpukan masalah lebih cepat daripada kemampuan angkut pedati yang begitu lamban. Seorang pengembang masyarakat (pekerja sosial) harus mampu berperan mewujudkan dan mempertemukan antara *top-down approach* dengan *bottom-up approach* yang pada dasarnya keduanya bersifat kontra-

diktif. Hal ini, menurut Friedman, membutuhkan restrukturalisme relasi baru yang mampu mengintegrasikan proses saling belajar dari kedua belah pihak melalui proses transaksi perencanaan sosial.

Melalui proses belajar sosial dapat dipadukan pengetahuan pribadi dengan pengetahuan teoretis atau "yang diproses" untuk menghasilkan pengetahuan yang lebih besar daripada yang dapat dihasilkan sendiri oleh masing-masing pengetahuan atas pengetahuan pribadi. Yang dimaksud dengan pengetahuan pribadi di sini adalah pengetahuan yang kita miliki mengenai kehidupan kita sehari-hari. Meskipun kita sering secara terus-menerus menggunakannya, kita jarang menyadarinya dan umumnya tidak dapat mengutarakannya dalam bentuk yang lain. Walaupun demikian pengetahuan pribadi sangat penting bagi usaha manusia mempelajari realitas.

Proses mencangkok pengetahuan pribadi pada pengetahuan yang terolah dapat dinamakan belajar timbal-balik, oleh karena ia melibatkan orang yang mempunyai kemampuan dan keterampilan yang berbeda untuk bekerja bersama-sama pada suatu tugas memecahkan masalah bersama. Dalam kegiatan tersebut mereka saling belajar bersama satu sama lain dan mempelajari situasi lingkungannya sehingga mereka yang berinteraksi dalam proses belajar bersama tersebut mengalami transformasi. Dalam suatu kegiatan pembangunan, belajar bersama paling efektif bila dilaksanakan melalui "dialog" yang melibatkan hubungan yang saling mempercayai, antara dua pihak atau lebih. Dialog merupakan suatu proses komuni-

kasi yang berkembang dalam kelompok kecil antara tujuh sampai dengan sembilan orang melalui bentuk kelompok kecil sebagai bentuk dimensi sosial di mana setiap anggota memperoleh andil untuk ikut aktif mengambil keputusan. Melalui kelompok ini akan dapat diminimalkan segala perbedaan. Pada saat di mana pengetahuan kedua belah pihak melebur, maka persepsi dari kesan pihak yang satu dengan pihak yang lain akan kembali, perintah kerja pun akan berubah sehingga kesetiakawanan dan solidaritas sosial akan tumbuh di antara anggota kelompok untuk saling mengadakan kerja sama yang bersifat akomodatif terhadap pihak lain (Kortene dan Syahrir, 1988: 254-255).

Masyarakat dikembangkan dari yang semula pasif menjadi dinamis, yang semula pasrah pada nasib dan keadaan menjadi masyarakat yang ingin maju, dan yang semula tidak memiliki kepercayaan pada diri sendiri menjadi masyarakat yang percaya diri. Menurut Compton dan Clusky dalam Boone (1980: 229), pengembangan masyarakat adalah: "*A process whereby community members come together to identify their problems and needs, seek solutions among themselves, mobilizes the necessary resources, and execute a plan of action*". Berdasarkan uraian di atas, berarti pengembangan masyarakat mengandung proses penyadaran yang terkait dengan membantu menemukan permasalahan serta kebutuhan yang dihadapi masyarakat, hingga mampu memecahkannya. Untuk mewadahi kegiatan tersebut diperlukan pembentukan kelompok kerja serta organisasi atau lembaga sosial yang sering disebut animasi sosial.

## PENUMBUHAN INTEGRASI SOSIAL ANTARETNIS DI INDONESIA

Toleransi antaretnis mencakup pula bagaimana suatu kelompok etnis menerima yang lainnya tanpa suatu prasangka yang buruk. Toleransi akan tampak indah apabila dipandang sebagai sajak kebudayaan. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan integrasi sosial antaretnis, diperlukan upaya perencanaan sosial dan pengintegrasian masyarakat.

Perencanaan merupakan suatu proses yang kompleks dan mencakup seluruh strategi pengembangan masyarakat (hubungan sosial kemasyarakatan). Agar proses strategi pengembangan masyarakat ini dapat berhasil, maka berbagai pihak yang melibatkan diri dalam proses perencanaan harus melaksanakannya secara efektif dan efisien. Sementara itu, unsur kedua dari strategi ini adalah melaksanakan pengintegrasian sosial masyarakat berdasarkan kebudayaan yang dianut oleh masing-masing etnis dengan langkah-langkah sebagai berikut: (a) menumbuhkan kesadaran akan loyalitas kelompok terhadap masyarakat luas di mana seseorang merasa menjadi salah satu bagian dari kehidupan masyarakatnya secara luas; (b) berusaha meningkatkan rasa tanggung jawab partisipasi seseorang terhadap lingkungan masyarakatnya; (c) upaya memunculkan sikap-sikap yang memungkinkan adanya kerja sama dengan orang-orang yang mempunyai perbedaan dalam berbagai norma sosial budaya; dan (d) menumbuhkan nilai-nilai yang sama di dalam masyarakat secara keseluruhan.

Pengintegrasian masyarakat ini tidak berarti bahwa suatu masyarakat harus mem-

punyai norma-norma kepercayaan yang sama dan terstandardisasikan, tetapi diartikan bahwa masyarakat merupakan suatu "kehidupan bersama" dan oleh karenanya mempunyai nilai-nilai yang digunakan oleh perorangan untuk mengidentifikasi keduanya serta untuk saling memberikan sumbangan dalam kehidupan bersama.

Keterikatan tersebut akan memberikan suatu bentuk ikatan yang kuat dan memberikan pengalaman kepada setiap orang dalam suatu etnis atau suku tertentu agar memperoleh ketenteraman psikologis tertentu serta memberikan arti bagi kehidupannya. Dalam rangka menumbuhkan keterikatan dan integrasi sosial antaretnis di Indonesia, perlu dikembangkan beberapa program sebagai berikut:

1. Memberikan otonomi daerah semaksimal mungkin pada daerah di luar Jawa dan Bali. Diharapkan agar dengan otonomi tersebut daerah lainnya akan mampu meningkatkan ekonomi guna membangun daerahnya. Melalui pembangunan tersebut pula maka etnis lain dari luar daerah akan tertarik untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan di daerah tersebut, sehingga memungkinkan adanya kerja sama yang baik antaretnis. Melalui kerja sama tersebut terjadi proses asimilasi dan akulturasi, yaitu proses yang timbul karena adanya sekelompok manusia yang berasal dari lingkungan yang berbeda dan bergaul langsung secara intensif dalam jangka waktu cukup lama, sehingga kebudayaan dari kelompok tadi masing-masing berubah saling menyesuaikan. Di Indonesia, biasanya asimilasi dihubungkan masalah perkawinan antar-golongan/etnis (Sukanto, 1982: 83).

2. Perlu kiranya ada penghapusan undang-undang yang bersifat diskriminatif antara pribumi dan non-pribumi serta mengembangkan program pembauran yang sudah dirintis sejak tahun 1978 oleh pihak Departemen Sosial melalui program keserasian sosial atau BAKOM-PKB yang dibina bekerja sama dengan Direktorat Sosial-Politik.
3. Peninjauan kembali dwifungsi TNI/Polri, dengan mereposisi fungsi dan tugas TNI/Polri agar pendekatan kepada masyarakat lebih terarah di mana TNI/Polri bertugas memberikan perlindungan kepada masyarakat. Diharapkan, bahwa dengan reposisi tersebut TNI/Polri lebih profesional dan tidak terjebak pada kegiatan politik praktis maupun ekonomi.
4. Mengembangkan prinsip pembangunan yang terintegrasi, baik pembangunan sosial, ekonomi, politik, maupun kebudayaan serta lingkungan dengan memperhatikan kendala struktural dalam kehidupan masyarakat. Di samping itu, diperlukan pula pemahaman dan perhatian akan hak-hak azasi manusia dengan melakukan advokasi pada kelompok etnis yang lemah dan tidak memiliki kekuatan baik secara ekonomi, hukum maupun hak politik dalam kehidupannya.
5. Melaksanakan pemberdayaan masyarakat yang berarti menyediakan sumber daya, kesempatan pengetahuan dan keterampilan. Cara yang harus ditempuh adalah dengan memanfaatkan pengembangan masyarakat yang berupaya: (a) agar masyarakat mampu mengembangkan kebutuhannya sendiri untuk berubah; (b) perlu membantu ma-

sarakat dalam memantapkan hubungan antara petugas pengembang masyarakat dengan masyarakat agar kehadiran seorang pengembang masyarakat dapat diterima dengan baik oleh masyarakat; (c) masyarakat dibantu untuk mampu mendiagnosis masalah yang dihadapinya; (d) berusaha menumbuhkan kemauan masyarakat untuk berubah dan selanjutnya masyarakat diberdayakan agar mampu menerjemahkan kemauannya tersebut menjadi tindakan; (e) melalui strategi pengembangan masyarakat, maka masyarakat dapat dibantu agar terus-menerus dan tidak berhenti melakukan perubahan.

Pemanfaatan strategi pengembangan masyarakat guna mengintegrasikan masyarakat akan berjalan efektif karena perubahan yang terjadi dalam masyarakat merupakan kebutuhan dari masyarakat sendiri. Dengan kata lain, perubahan merupakan hasil partisipasi dari masyarakat sendiri. Diharapkan, bahwa dengan pengambilan keputusan oleh masyarakat sendiri, maka akan ada tanggung jawab sosial bersama dan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat yang terdiri dari beberapa etnis di suatu daerah. Dengan demikian tidak akan muncul ketidakpuasan dan gejolak sosial di masyarakat, atau paling tidak hal tersebut dapat diminimalkan.

6. Menempatkan para pengembang masyarakat di tingkat desa, khususnya di daerah terpencil luar Jawa. Mereka secara profesional harus berperan sebagai fasilitator yang mampu mendorong dan mendukung pembangunan masyarakat, yaitu dengan cara sosial menye-

mangati, merangsang, menguatkan, serta memacu orang untuk berkehendak. Pengembang masyarakat hendaknya bertindak sebagai mediator dan negosiator. Pekerja masyarakat sering berurusan dengan konflik berbagai kepentingan dan nilai-nilai dalam masyarakat. Pengembang masyarakat berfungsi sebagai pendukung dan harus mampu membangun konsensus dalam pembangunan masyarakat.

7. Mengembangkan PRA (*Participatory Rural Appraisal*), yaitu upaya mengembangkan partisipasi masyarakat dengan cita-cita dasar bahwa kegiatan pembangunan pada akhirnya dikembangkan dan dimiliki sendiri oleh masyarakat. Hal ini berarti bahwa "orang luar" atau pengembang masyarakat tidak merancang program, tetapi program dirancang oleh masyarakat sendiri dengan difasilitasi oleh pengembang masyarakat dengan mengutamakan prinsip: (a) keberpihakan kepada golongan masyarakat yang terabaikan; (b) pemberdayaan masyarakat; (c) masyarakat sebagai pelaku sedangkan orang luar sebagai fasilitator; (d) saling menghargai perbedaan etnis budaya; (e) santai, informal dan dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis data secara sistematis bersama masyarakat.
8. Mengembangkan kegiatan advokasi untuk melindungi masyarakat yang sama sekali buta akan peraturan hukum maupun perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia.
9. Lebih menekankan pendekatan strategi pemberdayaan masyarakat dengan memanfaatkan metode belajar partisipatif dan bukan pendekatan secara

politis maupun keamanan dengan operasi militer. Sebab dengan cara pembelajaran akan lebih banyak dicapai penyadaran masyarakat dan tercapainya konsensus tanggung jawab bersama di dalam situasi pluralisme yang penuh kebhinekaan.

## KESIMPULAN

Permasalahan konflik antaretnis semakin menggejala di Indonesia. Hal ini terjadi karena adanya kesenjangan sosial, ekonomi dan politik dalam masyarakat Indonesia yang penuh "keterbukaan" dan sangat plural ini. Kesenjangan tersebut makin parah dengan adanya krisis ekonomi dewasa ini. Dalam kondisi demikian, perlu kiranya penumbuhan sikap kesetiakawanan sosial dalam rangka meningkatkan integrasi sosial antaretnis di Indonesia. Sikap tersebut sangat dibutuhkan untuk mengurangi konflik dalam masyarakat. Melalui pemanfaatan strategi pengembangan masyarakat, diharapkan bahwa segala gejolak sosial akan mampu diredam. Sebab, pada dasarnya strategi pengembangan masyarakat menuntun masyarakat untuk membangun dirinya sendiri dan tidak dipaksakan sehingga memungkinkan pembangunan masyarakat yang sesuai dengan latar belakang kebudayaannya. Dengan demikian akan dicapai kebersamaan dan akhirnya dicapai integrasi sosial antaretnis.

## KEPUSTAKAAN

- Anderson, B. 1988. *Revolusi Pemoeda Pendudukan Jepang dan Perlawanan di Jawa 1994-1946* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan).

- Boone, EJ, dan RW Shearon. 1980. *Serving Personal and Community Needs through Adult Education* (California: Jessey-Bass Inc. Publishers).
- Brower, MAW. 1989. *Kepribadian dan Perubahannya* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama).
- Crouch H. 1978. *The Army AMD Policies in Indonesia* (Ithaca: Cornel University).
- Djohani, Rianingsih. 1996. *Buku Acuan Penerapan PRA Berbuat Bersama Berperan Seta* (Bandung: Driya Media).
- Frankel, H. 1953. *The Economic Impact on Underdeveloped Societies* (Harvard University Press).
- Gillin and Gillin. 1954. *Cultural Sociology: A Revision of an Introduction to Sociology*, 3rd printing (New York: Macmillan Company).
- Horton, PB dan CL Hunt. 1991. *Sosiologi*, Jilid I (Jakarta: Penerbit Erlangga).
- Ife, J. 1997. *Community Development, Creating Community Alternatives – Vision, Analysis and Practice* (Sydney: Addison Wesley Longman Australia Pty Ltd.).
- Korten, DC dan Syahrir. 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia).
- Keny, S. 1994. *Developing Communities for the Future, Community Development in Australia* (Australia: Nelson Australia Pty Limited ACN).
- Laeyendecker, L. 1983. *Tata, Perubahan, dan Ketimpangan* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia).
- Litbang Departemen Sosial RI. 1986. *Penelitian Pola Pengembangan dan Pembinaan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta.
- Lynd, RS. 1948. *Knowledge for What?* (Princeton University Press).
- Nasikun. 1984. *Sistem Sosial di Indonesia* (Jakarta: Penerbit CV. Rajawali).
- Ogburn. 1964. *On the Culture and Social Change* (Chicago: Chicago University).
- Pranowo, HB. dkk. 1988. *Stereotip Etnik, Asimilasi, Integrasi Sosial* (Jakarta: PT. Pustaka Grafika Kita).
- Rostow, WW. 1963. *The Stages of Economic Growth* (Massachusetts: Cambridge University Press).
- Sanderson, SK. 1993. *Sosiologi Makro* (Jakarta: Penerbit Rajawali).
- Sears, DO, JL Freedman, dan AL Peplau. 1994. *Psikologi Sosial*, Jilid 2 (Jakarta: Penerbit Erlangga).
- Skinner, WG (ed.). *Local Ethnic and National Loyalties in Village Indonesia: A Symposium* (Yale University Cultural Report Cerves, South-East Asia Studies).
- Soebadio, Hariati. 1991. *Menangani Masalah Sosial Lewat Kesetiakawanan Sosial* (Jakarta: Departemen Sosial RI).
- Soekanto, S. 1982. *Sosiologi: Suatu Pengantar* (Jakarta: Penerbit Rajawali).
- Soetarso, MSW. 1994. *Praktek Pekerjaan Sosial dalam Pembangunan Masyarakat* (Bandung: Koperasi Mahasiswa, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial).
- Stimson, J. and A. Stimson. 1985. *Social Problem* (New York: John Wiley & Sons).
- Tan, MG. 1979. *Golongan Etnis Tionghoa di Indonesia, Suatu Masalah Pembinaan Kesatuan Bangsa*, Lekmas-LIPI dan Yayasan Obor Indonesia.
- Van Den Berghe, PL. 1969. *Pluralism and the Policy: A Theoretical Deploration*, dalam LCO Kuper and MG Smith (eds.), *Pluralism in Africa* (Los Angeles: University of California Press).
- Wuradji. 1997. "Peranan Pendidikan Luar Sekolah dalam Pembangunan Masyarakat Gemar Belajar". Makalah dalam Seminar Nasional Pendidikan Luar Sekolah dan Konferensi ISPPI, Surabaya.
- . 1988. *Sosiologi Pendidikan: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropology*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Proyek Pengembangan.

# Nasionalisme Aceh dan Negara Federal: Mengapa Tidak?

Indra J. Piliang

*Persoalan Aceh menyita banyak sekali energi bangsa Indonesia, di tengah upaya keluar dari krisis. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berhadapan dengan TNI, ternyata berada dalam posisi berseberangan, sekalipun berlandaskan kepada prinsip yang sama, yaitu nasionalisme atau paham kebangsaan. Dalam tulisan ini, diuraikan lebih lanjut bagaimana perjalanan paham kebangsaan itu, baik dari sisi Aceh, maupun dari sisi Indonesia. Terakhir, disampaikan pentingnya menggali kembali sejumlah upaya untuk mempertemukan paham kebangsaan itu dalam posisi sejajar. Bentuk negara federal kembali diungkapkan, di samping pembentukan sistem bikameral atau pemilihan pejabat-pejabat negara secara langsung.*

"...orang Aceh adalah mereka yang sepanjang hidupnya selalu berada dalam perjuangan untuk membebaskan dirinya. Dari kacamata elite penguasa, maka orang Aceh adalah mereka yang tidak pernah berhenti untuk memberontak. Semua sistem kekuasaan, dari zaman kolonial Belanda hingga Indonesiannya Abdurrahman Wahid, bagi orang Aceh adalah musuh bersama (common enemy). Hanya segelintir orang Aceh yang berhadap-hadapan dengan orang Aceh sendiri..." (Ishak, 2001).

## PENDAHULUAN

**R**IWAYAT Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sedang mengalami tantangan serius. Usai Timor Timur menyatakan diri sebagai negara terpisah, lewat jajak pendapat, gelombang pernyataan melepaskan diri kemudian bermunculan dari sejumlah daerah. Minimal, terdapat tiga kategori daerah yang ingin memisahkan diri itu. *Pertama*, daerah yang sudah melakukan perlawanan bersenjata, serta dikenal di dunia internasional lewat berbagai penerbitan dan kelompok *lobby*. Daerah-daerah itu adalah Aceh dan Papua yang ter-

letak di dua kutub berlawanan dalam bentangan khatulistiwa, yaitu Barat dan Timur, tempat matahari Indonesia paling dulu terbit dan paling terakhir tenggelam. *Kedua*, daerah yang sudah membentuk organisasi pelepasan terhadap NKRI, yaitu Riau. Sekalipun tidak membentuk pasukan bersenjata, elemen rakyat Riau tetap menginginkan pelepasan dari wilayah RI. *Ketiga*, daerah-daerah yang menyatakan ingin melepaskan diri, sebagai imbas dari pertikaian antarelite politik.

Dalam uraian singkat ini, penulis hanya akan menguraikan soal pertama, yaitu menyangkut Aceh. Masalah Papua,

Riau, dan daerah-daerah yang menyatakan diri untuk keluar dari NKRI akibat konflik elite politik, sulit sekali dibahas dalam satu tarikan nafas. Sekalipun benang merah yang bisa ditarik adalah eksploitasi berlebihan pemerintahan pusat di Jakarta atas daerah-daerah kaya seperti Papua dan Riau, serta belum dewasanya kelompok-kelompok elite yang bertikai di Indonesia. Untuk yang terakhir ini, kelompok elite itu dengan mudahnya membawa pertikaianya di Jakarta ke daerah, untuk mendapatkan dukungan fanatik atas nama ikatan primordial, bahkan *tribal*.

Yang kemudian muncul adalah apa yang dikenal sebagai nasionalisme etnis, Aceh untuk etnis Aceh, atau Papua untuk etnis Papua. Lain halnya dengan Riau yang, kalau merdeka, penduduknya adalah "yang mempunyai KTP Riau".<sup>1</sup>

Lantas, apakah nasionalisme etnis itu merupakan solusi atas persoalan kebangsaan yang dihadapi oleh Indonesia? Ataukah justru menjadi masalah baru? Kalau bukan solusi, dan ternyata adalah masalah, bagaimana cara menghadapinya? Pertanyaan-pertanyaan itulah yang akan dicoba untuk diuraikan lebih lanjut dalam tulisan ini.

## PARADOKS KEBANGSAAN

Kebangsaan Indonesia lahir dalam situasi yang elitis. Babakan periodisasi sejarah kebangsaan Indonesia, yang dimulai dari organisasi yang berbasiskan di

Pulau Jawa, kemudian dengan Soempah Pemoeda yang tak melibatkan organisasi kepemudaan di luar yang ikut (seperti pemuda Papua), dan lantas kemerdekaan nasional yang dikumandangkan tanggal 17 Agustus 1945, dianggap sebagai babakan yang sudah *taken for granted*. Hanya elite-elite daerah yang diinventarisasi oleh Jepang yang dilibatkan dalam lembaga-lembaga transisi ke arah kemerdekaan Indonesia, baik BPUPKI maupun PPKI. Babakan itu kemudian dianggap selesai begitu saja, sekalipun 20 tahun pertama RI ditandai dengan usaha ke arah *national building* yang bersifat ideologis, dan dilanjutkan dengan 30 tahun berikutnya dengan *developmentalism* represif yang bersifat pragmatis.

Nyatanya kemudian, nasionalisme yang sudah selesai inilah yang dipertanyakan oleh sejumlah gerakan perlawanan dari daerah, baik yang bersifat sporadis, atau yang lebih terorganisir menjadi gerakan pemberontakan bersenjata. Lebih jauh lagi, nasionalisme itu kemudian juga menjadi bersifat ekspansif, dengan "mengambil" Papua dari tangan Belanda, dan kemudian "menduduki" Timor Timur. Nasionalisme Indonesia kemudian dikenal sebagai nasionalisme yang berwatak imperialis dan militeristik, sesuatu yang pernah dilawan oleh Indonesia dalam perang kemerdekaannya. Jarang kemudian ada usaha untuk melakukan revisi terhadap watak kebangsaan Indonesia itu,<sup>2</sup> dalam tataran bernegara, mengingat watak kekuasaan yang terpersonalisasikan kepada satu figur dominan. Kebangsaan Indone-

<sup>1</sup> Hal ini diungkapkan oleh Tabrani Rab, tokoh Riau Berdaulat.

<sup>2</sup> Untuk mengetahui lebih jauh tentang asal-muasal nasionalisme, baca Anderson (2001).

sia, akhirnya, terpulang kepada "apa kata penguasa" di Jakarta.

Dalam setiap babakan kebangsaan Indonesia itu, ribuan nyawa telah melayang sia-sia, baik di pihak yang melakukan perlawanan atas konsepsi kebangsaan itu, maupun di pihak penguasa yang mengirimkan tentara untuk menumpasnya. Yang paling memilukan, warga negara yang tak terlibat apa-apa, juga *kebagian* peluru nyasar, atau harus merelakan rumah-rumahnya dibakar. Sebagian besar menjadi pengungsi di negeri sendiri.

Nasionalisme akhirnya bermuka dua, satu membebaskan dan satu lagi menindas. Paradoks nasionalisme inilah yang kemudian memunculkan gerakan bersenjata di daerah yang menggugat pemerintahan pusat di Jakarta. Dan bungkusnya pun sama, nasionalisme etnis. Seperti yang ditulis oleh Otto (2001) dalam bagian lain tulisannya, "...Bagaimana pula perjuangan rakyat Aceh esok hari? Agaknya, bagi orang Aceh hanya ada dua pilihan, yakni: hidup sebagaimana orang Indonesia lainnya yang keluar masuk mulut Harimau dan Buaya; atau berjuang menjadi orang Aceh sebagaimana yang tercatat dalam biografinya sendiri...". Tetapi Jakarta tak kalah garangnya, "...di negara manapun, separatisme akan ditumpas!".<sup>3</sup>

## NASIONALISME ETNIS

Lalu apa sebetulnya yang menyebabkan nasionalisme Indonesia menjadi bermuka dua? Dalam uraian yang lumayan panjang, Ghia Nodia menguraikan

dua sisi dari nasionalisme itu. Menurut Nodia, sebagaimana dikutip oleh Diamond dan Plattner (1998: 18), nasionalisme adalah sekeping mata uang bersisi dua; sisi yang satu politik, sisi yang lain etnis. "Telah dilakukan berbagai usaha untuk menggambarkan kedua sisi ini sebagai dua macam nasionalisme yang berbeda, yang satu "baik" dan yang lainnya "buruk". Tetapi, kedua aspek ini hanya tipe yang ideal; dalam kenyataannya nasionalisme selalu mengandung aspek politik dan aspek etnis, meskipun aspek yang satu mungkin lebih menonjol pada skala yang berbeda-beda".

Nasionalisme etnis yang paling menyita perhatian dunia adalah pembentukan negara Israel dan rencana pendirian negara Palestina. Kedua etnis yang bertikai ini, pada dasarnya terhubung dengan bani Israel dalam sejarah agama-agama besar di dunia, sebelum Masehi. Konflik antara kedua etnis ini boleh dikatakan terjadi sepanjang abad. Kitab-kitab suci umat manusia sudah menguraikan panjang lebar tentang pertikaian di tanah Palestina, dalam bahasa yang berbeda-beda. Dalam catatan Carlton Hayes, sebagaimana dikutip oleh Isaacs (1993: 227), "Telah merupakan sifat alamiah, jika bukan kebiasaan, dari umat manusia semenjak permulaan sejarah untuk mempunyai kesadaran tentang nasionalisme, perasaan bahwa bahasa, sejarah, dan kebudayaan yang unik dari suatu kelompok akan membuat anggota-anggotanya sama di antara mereka sendiri dan asing bagi kelompok lain".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Kalimat seperti ini seringkali diucapkan oleh Pangkostrad Letjen. TNI Ryamizard Ryacudu dan pimpinan TNI lainnya.

<sup>4</sup> Dalam bagian uraiannya tentang "kebangsaan", Isaacs mengutip Injil Samuel, 18: 4-22 betapa nabi Samuel diminta untuk mengangkat seorang raja oleh umatnya, padahal Samuel telah menyam-

Dari sisi inilah, apa yang ditunjukkan oleh perjalanan konsepsi kebangsaan Indonesia akhir-akhir ini belum bisa dikatakan sebagai konsepsi final. Bagaimanapun, Aceh dan Papua memiliki riwayat tersendiri, akibat kegagalan Indonesia memberikan ruang kebangsaan yang lebar kepada kebangsaan lainnya dalam posisi sejajar. Secara garis besar, Aceh selalu menghadapi kekuatan di luar dirinya, termasuk Belanda, dengan penuh keberanian. Sedangkan Papua menikmati kehidupan yang baik di era Belanda, serta mengalami eksploitasi luar biasa di bawah Indonesia. Pola pembangunan nasional di Indonesia yang juga dipakai untuk kedua daerah ini, ternyata kemudian membawa ketimpangan luar biasa dari segi pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan, dan keadilan. Akses terhadap sumber daya alam masyarakat daerah juga terbatas,<sup>5</sup> sedangkan birokrasi tunduk kepada Jakarta.

Penonjolan ke-Aceh-an atau ke-Papua-an itu, kemudian berimplikasi kepada metode propaganda yang diciptakan. Bagi tokoh-tokoh Gerakan Aceh Merdeka (GAM),

---

paikan firman Tuhan betapa seorang raja itu "... memerintah engkau, anak-anakmu laki-laki akan diambilnya dan dipekerjakan pada kereta dan kudanya. Anak-anakmu perempuan akan diambilnya sebagai juru campur rempah-rempah, juru masak dan juru makanan...Dari kambing-dombamu, akan diambil sepersèpuluh dan engkau sendiri akan menjadi budaknya...". Tetapi, umat nabi Samuel tetap meminta seorang raja, dan Tuhan membolehkan Samuel mengangkatnya setelah diberi peringatan.

<sup>5</sup>Merdeka bagi kaum laki-laki dan perempuan Aceh berarti pemisahan diri. Merdeka juga berarti diperolehnya kesempatan bagi rakyat Aceh mengelola hasil alamnya sendiri yang selama ini dianggap telah dirampas oleh pemerintah pusat. Lebih jauh, lihat Yappika (2001: 120).

apa yang terjadi di Aceh adalah bagian dari kolonialisme Jawa. Dari sinilah terjadi pengusiran terhadap kalangan pemukim atau transmigran, khususnya yang datang dari Jawa. Aceh menjadi daerah tertutup bagi orang-orang Jawa. Upaya ini juga ditambah dengan menutup-nutupi konflik di kalangan orang Aceh sendiri, atas aspirasi ke arah kemerdekaan.

Nasionalisme Aceh akhirnya berhipotesis juga dengan dasar keimanan yang hendak dibangun, yaitu Islam. Agak mengherankan, bagi rakyat Aceh, untuk memahami mengapa di Jakarta gaung pembantaian pekerja perkebunan di Aceh Timur (oleh TNI) tidak sekeras pembunuhan warga Palestina di Tepi Barat (Sukma, 2001: 118). Sedikit sekali suara yang muncul di Jakarta, atau bagian Indonesia lainnya, atas konflik berdarah di Aceh, termasuk dari organisasi Islam atau partai-partai Islam. Keasyikan elite politik atas politik nasional, berimbas kepada ketidakpercayaan pada belahan Indonesia lainnya dalam diri rakyat Aceh. Bagian Indonesia lainnya akhirnya di-kuffar-kan, sebagai kolaborator penguasa Indonesia atas tanah Aceh.

Nasionalisme Aceh akhirnya mencuat ke permukaan, baik dalam bentuk paling moderat berupa tuntutan ke arah referendum penentuan nasib-sendiri (yang bisa dipastikan akan memilih opsi kemerdekaan bagi Aceh, sebagaimana rakyat Timor Timur), maupun jalan radikal berupa separatisme. Ibu-ibu Aceh bahkan juga sudah memegang senjata, dan menyanyikan hikayat Perang Sabil kepada anak-anak dalam gendongannya. Hikayat Perang Sabil-lah yang telah menjadi energi

luar biasa yang tertanam dalam diri setiap pejuang Aceh, sejak usia paling muda.

## SOLUSI ATAU MASALAH?

Dari uraian singkat itu, setidaknya terbaca bahwa nasionalisme Aceh sangat terhubung dengan kekecewaan luar biasa atas Jakarta. Nasionalisme Aceh dimunculkan oleh kegagalan Indonesia dalam menguraikan konsepsi kebangsaannya. Ditambah dengan penguasaan atas sumber daya politik dan ekonomi Aceh, serta pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) yang represif, nasionalisme Aceh menguat menjadi satu pikiran sederhana: Indonesia adalah *common enemy* bagi rakyat Aceh. Solusi akhir yang menuntut adalah kemerdekaan, melalui jalan referendum. Gerakan separatisme, dengan tuntutan referendum, pada dasarnya memuat unsur yang sama: kemerdekaan. Hanya saja, strategi pencapaian kemerdekaan itu saja yang berbeda.

Tetapi kemudian solusi itu mengandung masalah, ketika TNI menyikapi gerakan separatisme di Aceh sebagai upaya merongrong entitas kebangsaan Indonesia. Bagi TNI yang menyaksikan kemerdekaan Timor Timur sebagai bukti kegagalan TNI untuk menjaga keutuhan wilayah RI, lepasnya Aceh sungguh akan membuat citra TNI semakin terperosok di mata rakyat dan menimbulkan demoralisasi luar biasa bagi kondisi internal TNI. Harga yang kemudian harus dibayar adalah mengirimkan pasukan-pasukan bersenjata untuk menumpas perjuangan rakyat Aceh.

Nasionalisme Aceh terpaksa berhadapan dengan *le esprit de corps* TNI. Da-

lam posisinya yang remuk, karena cacat bawaan sebagai penyokong dua kekuasaan represif (Soekarno dan Soeharto), TNI menjadikan nasionalisme Aceh sebagai kartu terakhir untuk memenangkan upaya peningkatan citra dan kepercayaannya di mata masyarakat Indonesia lainnya dan menumbuhkan kepercayaan diri. Kedua kekuatan ini, nasionalisme Aceh di satu titik dan kebanggaan korps TNI di sisi lain, bertemu dalam suasana saling membunuh. Pertikaian pun memakan banyak korban, baik kalangan masyarakat kecil, anak-anak sekolah, sampai kalangan intelektual Aceh yang semestinya menjadi tulang punggung pembangunan Aceh, nanti, apapun pilihan yang diterima.

Dua kekuatan yang saling intai itu ternyata tak mendapat tanggapan berarti di masyarakat Indonesia. Terasa sekali, keduanya seakan dua anak kecil yang sedang mencoba menarik perhatian masyarakat Indonesia dan dunia internasional, dengan cara berkelahi. Perkelahian itu begitu serius. Berbagai usulan penyelesaian konflik yang dirancang di Jakarta, atau di Aceh, dan bahkan di Swiss, gagal menemukan jalan untuk sekadar berunding, apalagi membicarakan konsensus dan komunikasi dalam bentuk program dan agenda bersama. Komisi Independen yang ditawarkan Komnas HAM, yang tentu saja di luar pihak-pihak yang bertikai, tak menemukan dukungan. Sementara, darah terus tertumpah, dendam terus menggumpal.

TNI sendiri menghadapi dilema. Sebagai lembaga yang sedang membenahi dirinya, setelah terpuruk di awal reformasi, TNI sungguh sulit untuk mengambil tindakan tegas, karena bisa terpojok

sendiri sebagai kekuatan yang melanggar HAM. TNI juga tidak lagi mendapatkan *back up* berarti dari sebagian kecil masyarakat Aceh, seperti dulu mereka dapatkan dari "cuak". Mereka telah mendapat julukan sebagai si Pa'i, sebutan yang mengandung muatan rasa tidak suka terhadap serdadu TNI dan Polri yang sangat populer di kalangan rakyat Aceh (Yappika, 2001: 119). Tanpa dukungan dari rakyat Aceh lainnya, sulit bagi TNI untuk mengambil hati sebagian rakyat Aceh, apalagi untuk mendukung langkah-langkah represif yang mungkin dijalankan. Solidaritas rakyat Aceh adalah petaka besar yang siap meledak menjadi perang berkepanjangan.

Sebaliknya, jaringan GAM terasa sudah menyebar, bahkan keluar Aceh, mulai ke Jakarta, sampai ke masyarakat internasional. Setiap orang Aceh bisa saja dituduh sebagai GAM, seperti kasus meledaknya bom di Asrama Mahasiswa Aceh di Guntur, Jakarta Selatan. Bahkan pihak yang mencoba melakukan perundingan damai dengan Jakarta bisa sewaktu-waktu dituduh GAM, dan ditangkap. TNI menjadi serba salah. Tak heran kalau perilaku serba salah itu ditunjukkan dengan berbagai sikap tak bersahabat di Aceh, misalnya dengan melakukan tembakan tidak perlu ke arah penduduk, ketika ban mobil meletus. Para petinggi TNI yang mengeluarkan pernyataannya di Jakarta juga dihadapkan pada dilema ini.

Komitmen TNI sudah jelas, begitu juga upaya GAM untuk merebut kemerdekaan. Keduanya mengandung masalah. Gerakan kemerdekaan, apalagi bagi Aceh, sudah terbukti melahirkan banyak sekali

generasi pejuang yang tak mengenal lelah. Satu-satunya cara adalah menundukkan dengan jalan kekerasan, lewat penguasaan teritorial, juga serangan-serangan mematikan ke kubu-kubu pertahanan rakyat Aceh di hutan-hutan dan pedalaman (Reid, 2001; Reid, 1987). Tetapi cara ini tak lagi bisa diterapkan, mengingat strategi perang gerilya sangat tidak efektif, di samping pentingnya faktor diplomasi, dukungan opini luar negeri, serta kecanggihan teknologi yang dimiliki oleh TNI maupun GAM. Apabila serangan mematikan ini diteruskan ke jantung-jantung pertahanan orang-orang yang diindikasikan sebagai anggota GAM, bukan tak mungkin terorisme akan menyebar ke bagian Indonesia lainnya. Rapuhnya jaringan intelijen Indonesia, dalam berbagai kasus pemboman dan pelaku kejahatan ekonomi lainnya, bisa diduga akan memudahkan pergerakan dari kelompok-kelompok perlawanan di Aceh yang mulai menjadikan Indonesia, dan rakyatnya, sebagai sasaran perang.

## NEGARA FEDERAL: MENGAPA TIDAK?

Konflik di Aceh sudah terbukti, tak bisa dihadapi dengan jalan kekerasan. Jalan damai, berapapun biayanya, merupakan alternatif satu-satunya yang tersedia.<sup>6</sup> Nasionalisme etnis, bagaimanapun, usianya setua peradaban tertinggi yang pernah dicapai bangsa-bangsa beragama, dengan menghubungkannya dengan nabi Musa dan Ibrahim yang ke-

<sup>6</sup>Baca lebih lanjut Piliang (2001: 4).

mudian mewariskan konflik di kalangan bani Israel dan bani Ismail, dalam bentuk perang di Palestina. Berbagai terbitan yang dilakukan komponen rakyat Aceh, yang menghubungkan perjuangan Aceh dengan etnis Aceh dan Islam, bagaimanapun menjadi sesuatu yang sulit, mengingat Aceh sudah merupakan saudara tua Indonesia. Apabila Timor Timur adalah hilir dari sejarah Indonesia, yang kemudian melepaskan diri itu, Aceh merupakan hulunya yang membentuk banyak anak sungai sejarah. Apabila Timor Timur menjadi anak bungsu yang diperlakukan sebagai anak tiri, semestinya Aceh sebagai anak sulung cukup dianggap sebagai anak *badung*.

Dalam tulisannya yang sudah dikutip, Reid menggarisbawahi pentingnya reformasi pemerintahan pusat, di samping juga upaya serius merespons isu-isu regional, dengan tidak melakukan penyanderaan kepada militer (Reid, 2001). Reformasi pemerintahan pusat, tidak semata-mata dengan memberikan kebijakan khusus kepada Aceh, seperti pemberlakuan UU Nangroe Aceh Darussalam, melainkan penggantian konsepsi kebangsaan Indonesia yang rapuh itu. Kebangsaan Indonesia bukan lagi kebangsaan yang bersifat sentralistis, monolitis, dan militeristis, melainkan kebangsaan yang pluralistis, beraneka, dan humanistik. Indonesia hanyalah kumpulan dari serpihan-serpihan kebangsaan yang dimiliki oleh masing-masing etnis, kelompok, agama, dan simbol sosial warga negara lainnya, untuk menjadi sebuah mosaik. Tugas pemerintahan pusat di Jakarta adalah menganyam kebangsaan itu, bukan malah membuka jahitannya, lantas menimbulkan

kan luka. Konsepsi *manunggaling kawulo gusti*, yang mendapatkan manifestasinya dalam bentuk *manunggaling pusat-periferi* dalam tatanan kebangsaan Indonesia, mestinya digantikan menjadi bentuk kebhinnekaan.

Oleh karena itu, perlu ditinjau ulang konsepsi kekuasaan Jawa yang selama ini dipraktekkan di Indonesia, bahwa di luar *Negarigung*,<sup>7</sup> hanya ada *Mancanegari*, daerah pesisiran dan daerah-daerah yang menyiapkan upeti. Kekuasaan, yang mempengaruhi konsepsi kebangsaan Indonesia bukan lagi bersifat terpusat di daerah *Negarigung*, melainkan masing-masing kelompok merupakan pusat itu sendiri. Bukan hanya kelompok, melainkan juga individu-individu warga negara, merupakan pusat dari konsepsi kebangsaan yang semestinya dibangun.

Untuk itu, reformasi yang paling memungkinkan atas konsep kebangsaan Indonesia adalah: *Pertama*, menerapkan bentuk negara federal. Kalaupun konsep ini bermasalah, paling tidak dalam tinjauan sejarah, bentuk lain bisa dibentuk yang terpulung kepada pemberian hak-hak kebangsaan kepada pemiliknya. *Kedua*, dengan memberlakukan sistem pemilihan umum langsung untuk memilih setiap pejabat di daerah, juga untuk pejabat di pusat, terutama Presiden. Sebelum Presiden itu dipilih, tentu saja harus diperhatikan setiap jenjang aspirasi daerah dalam kontrak politik yang ditanda-tangani dalam Pemilu. *Ketiga*, pembentukan sis-

<sup>7</sup> Lebih jauh baca Thohir (1999). Karya Thohir ini telah menggeser sejumlah penelitian yang selama ini terpusat kepada *Negarigung* dan *Mancanegari* yang lebih bersifat Hinduistik.

tem perwakilan yang berbeda antara daerah dan pusat, yaitu sistem bikameral. Sistem ini akan lebih memastikan untuk menjalankan aspirasi daerah 100 persen untuk diaplikasikan di daerah, juga aspirasi terhadap pusat yang diaplikasikan di pusat untuk persoalan-persoalan nasional.

Sebagai sistem alternatif, konsep negara federal tentu saja perlu diuraikan secara lebih terinci dan mendalam.<sup>8</sup> Landasan filosofisnya adalah masing-masing negara bagian digunakan sebagai saluran untuk menampung meluapnya emosi dan aspirasi kebangsaan yang berlandaskan persoalan-persoalan etnis, daerah, atau keunikan lokal. Dalam sejarahnya, aspirasi inilah yang ditumpas, mengingat konsepsi kebangsaan yang penuh paradoks itu, bahwa tak ada pusat kekuasaan lain dan pusat nasionalisme lain, di luar Jakarta. Bagaimanapun, tidak terlibatnya banyak unsur dan aspirasi etnis dalam babakan sejarah kebangsaan Indonesia, sungguh merupakan *vacuum history* yang sulit untuk diisi. Dan untuk menutupinya bukanlah dengan cara mengisikan aspirasi kekinian ke dalam babakan sejarah itu, melainkan menulis kembali bab-bab sejarah baru secara bersama-sama.

---

<sup>8</sup> Federalisme sendiri sudah menjadi konsep klasik. Menurut Mill (1960: 366-376), setidaknya ada tiga kondisi yang dibutuhkan: *Pertama*, rasa saling simpati di antara para penduduk; *kedua*, di antara negara-negara bagian tidak boleh terlalu kuat yang menyebabkan negara bagian lainnya tergantung kepadanya, termasuk dalam menghadapi kekuatan asing; *ketiga*, tidak boleh terdapat ketimpangan yang terlalu lebar di antara negara-negara bagian. Mill menambahkan bahwa bisa saja antara negara bagian itu memiliki sumber daya yang berbeda-beda, baik dalam jumlah penduduk, kekayaan alam, maupun tingkatan peradaban.

Negara federal tentu menjadi satu pilihan strategis untuk menulis bab baru kebangsaan Indonesia, dengan menulis ulang konstitusi. Proses ini mutlak melibatkan rakyat banyak, tidak hanya sebatas keterlibatan elite politik.

Bagi para penentangannya, federalisme dianggap masalah baru, tanpa mau membicarakan dengan semangat baru. Trauma Republik Indonesia Serikat (RIS) yang merupakan satu tangga untuk mendapatkan kedaulatan penuh atas seluruh negeri bekas Hindia Belanda, merupakan trauma yang dibuat-buat. Begitu juga dengan landasan konstitusinya, karena bagaimanapun konstitusi merupakan konsep yang dibuat oleh manusia, dan tak perlu diberlakukan sebagai kitab suci yang haram hukumnya untuk diganti. Membentuk negara federal, bukan dengan membubarkan terlebih dulu Indonesia, melainkan cukup diputuskan dalam referendum nasional, atau melalui persidangan MPR mengingat Sistem MPR itu yang kita kenal sekarang ini.

Apabila kita tak membuka wacana lain seputar persoalan nasionalisme etnis yang sekarang menonjol, alangkah terlambatnya nanti, apabila masalahnya makin berlarut-larut. Perang di Aceh, yang dulu sempat membangkrutkan anggaran negeri Belanda, bisa jadi akan berakibat serupa bagi Indonesia, selain persoalan-persoalan multi-dimensi yang muncul di banyak daerah lainnya. Tentu kita tak menginginkan Indonesia dibelit oleh masalah yang sudah ada sejak Indonesia terbentuk ini, kalau kita tak ingin melakukan antisipasi yang bersifat menyeluruh, bukan lagi tambal sulam seperti



# Ancaman Disintegrasi Bangsa dan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Arry Bainus

*Konflik sosial dan horisontal di Indonesia terutama disebabkan oleh loyalitas terhadap primordialisme ekstrem yang pada akhirnya menimbulkan perasaan anti-pati terhadap kelompok lain. Apabila konflik horisontal diperburuk dengan kekecewaan dan kecemburuan sosial akibat adanya ketidakadilan dalam pemerataan pembangunan ekonomi, maka akan timbul gerakan separatisme. Sejarah membuktikan bahwa kekerasan militer untuk menekan gerakan separatisme tidak pernah berhasil.*

*Dalam kasus Indonesia, pelaksanaan otonomi daerah yang menekankan aspek demokrasi, pemerataan dan keadilan dimaksudkan untuk memberikan peran lebih besar kepada rakyat di daerah dalam menata daerahnya sehingga menghapus keinginan untuk memisahkan diri. Persoalan yang muncul berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah seperti ketidaksiapan aparatur baik di pusat maupun daerah, munculnya sentimen kedaerahan ataupun buruknya koordinasi harus segera diatasi untuk mencegah timbulnya keinginan memisahkan diri dari daerah-daerah otonom.*

## PENDAHULUAN

**S**EJAK akhir 1997, krisis ekonomi yang diikuti oleh berbagai krisis berkepanjangan telah melanda Indonesia serta membawa dampak pada sebagian besar tatanan kehidupan. Di satu sisi, hal ini ditandai dengan adanya *blessing in disguised* pemikiran dan gerakan reformasi serta diiringi runtuhnya rezim Orde Baru yang telah memberikan perasaan dan ekspektasi berlebihan pada masyarakat (euforia). Namun di sisi lain, hal ini pun telah menjerem-

bahkan Indonesia ke dalam berbagai konflik sosial, baik vertikal maupun horisontal. Konflik yang selama ini dapat diredam telah timbul kembali ke permukaan dengan berbagai manifestasinya, mulai dari protes, kritik, hujat-menghujat dalam bentuk wacana, unjuk rasa sampai ke tuntutan merdeka ataupun separatisme. Bentuk-bentuk konflik sosial ini semakin kompleks jika dikaitkan dengan kondisi negara Indonesia yang paradoksal, di mana wilayah negaranya sangat luas dan tersebar serta memiliki identitas primordial yang sangat beragam.

Dalam kancah internasional, kondisi tersebut telah mencitrakan Indonesia sebagai negara yang cukup berpotensi untuk mengikuti jejak keruntuhan Uni Soviet dan Yugoslavia. Lepasnya propinsi Timor Timur, meskipun secara historis bukan merupakan bagian wilayah negara kolonial yang sama (Hindia Belanda) telah cukup menjadi "tanda" akan hal tersebut. Citra Indonesia yang terpuruk ini semakin mengemuka bersamaan dengan memburuknya upaya-upaya pemerintah selama ini, baik pada era Soeharto, Habibie maupun Wahid, dalam menangani pemulihan baik kehidupan ekonomi, politik, maupun sosial di dalam negeri. Muncullah beberapa pertanyaan yang cukup ironis: Apakah tesis Huntington (1996) mengenai *clash of civilization* juga sudah melanda Indonesia? Apakah Indonesia masih dapat bertahan hidup sebagai suatu negara-bangsa? Ataukah pertanyaan yang sedikit ekstrem: Apakah Indonesia itu masih eksis di masa mendatang? Untuk itu, artikel ini berupaya mengidentifikasi beberapa permasalahan tersebut berdasarkan acuan dasar sebagai berikut: bangsa Indonesia sebagai *imagined community* yang terintegrasi, konflik sosial (vertikal dan horisontal) di Indonesia, serta pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

## BANGSA INDONESIA SEBAGAI SUATU *IMAGINED COMMUNITY*

Benedict Anderson, seorang ahli tentang Indonesia, dalam bukunya yang monumental tentang nasionalisme telah mengartikan suatu bangsa sebagai suatu *imagined community* (Anderson, 1983).

Bangsa adalah suatu abstraksi atau konstruk dari imajinasi. Bangsa-bangsa tercipta dalam imajinasi historis dan sosiologis, melalui identifikasi dengan para pahlawan komunalnya sesuai dengan tempat dan waktu yang terinci – misalnya, bagi bangsa Indonesia sejak lama sudah dikenalkan dengan *hero stories* dari Cut Nyak Dien (Aceh), Diponegoro (Jawa), Patimura (Maluku), Hasanuddin (Makasar) dan lain lain, meskipun sebagian besar "bangsa" tidak pernah dapat bertemu dengan mereka. Suku-suku bangsa yang menghuni kepulauan Nusantara perlahan-lahan "dipersatukan" melalui penaklukan penjajah Belanda dalam suatu wilayah administratif yang sama (Hindia Belanda). Para anggota dari bangsa yang diintegrasikan ini tidak akan pernah tahu ataupun mengenal sebagian besar anggotanya yang lain, bahkan tidak akan bertatap muka secara langsung dengan sebagian anggota yang lain tersebut, atau bisa jadi tidak pernah mendengarnya (Anderson, 1983: 6). Bangsa ini hanya dapat "mengetahui" saudara se-tanah air, para anggota dari bangsa, melalui identifikasi dan deskripsi dalam berbagai media massa baik televisi, radio, maupun surat kabar. Meskipun demikian tetap dapat dirasakan getaran jiwa mengenai kehidupan bersama mereka dalam sebuah bangsa dengan imajinasi kebersamaan.

Selanjutnya, menurut Anderson (1983: 37-46), pengalaman-pengalaman dari para elite budaya dan politik pada masa negara kolonial (Hindia-Belanda), terutama sebagai dampak dari kapitalisme, perkembangan dari bahasa yang digunakan sehari-hari (bahasa Melayu seba-

gai suatu *lingua franca*) dan apa yang disebut Anderson sebagai *print culture* sebagai akibat dari *the technology of print-capitalism*, yang telah mengembangkan komoditas riil pertama kali (seperti tanaman paksa dan politik balas budi). Kemunculan buku-buku yang dicetak secara massal (misalnya, buku-buku roman era Balai Pustaka dan beberapa surat kabar) telah pula memungkinkan untuk "menarasi" bangsa dan secara imajinatif "mengkonstruksi"-nya.

Elite-elite pribumi baik di kota-kota maupun di pelosok-pelosok pedesaan telah ikut berperan dalam upaya membuat "kongkret" sesuatu yang imajinatif itu. Proses ini berlangsung lama melalui *discourse* baik tertulis dalam pamflet-pamflet maupun media-media masa, ataupun lisan dalam pidato-pidato ketika itu. Hasil usaha para elite "Indonesia" itu adalah sebuah sumpah (1928) dari sejumlah pemuda yang berasal dari berbagai identitas primordial, yang sadar akan perlunya suatu simbol pengikat bersama yaitu Indonesia sebagai bangsa, bahasa dan tanah air yang satu di atas beragam perbedaan (*bhinneka tunggal ika*). Konstruksi imajinasi Indonesia ini kemudian "dikongkretkan" dalam suatu pernyataan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai suatu negara-bangsa yang menjunjung kedaulatan rakyat dan sejajar dengan bangsa-bangsa lain. Kehendak hidup bersama dalam suatu negara-bangsa Indonesia itu ditujukan untuk mewujudkan kehidupan bersama yang lebih sejahtera sesuai yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam proses perkembangan berikutnya, bangsa Indonesia mulai menapaki

masa-masa pendewasaannya dengan berbagai terpaan peristiwa, dengan ditandai pula oleh beberapa gerakan separatisme dan pemberontakan terhadap pemerintah yang sah. Gerakan/pemberontakan tersebut merebak di hampir sebagian besar tanah air, seperti DI/TII, PRRI/Permesta. Bahkan dewasa ini, fenomena tersebut masih terus berlangsung di beberapa daerah yang ingin bercerai dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Konflik vertikal yang memunculkan tuntutan kemerdekaan di Aceh dan Papua Barat ataupun konflik horisontal yang terjadi di Maluku (Ambon) dan Kalimantan (Sambas, Sampit) harus dipahami melalui konteks kesejarahan dan sosiologis kelahiran Indonesia sebagai suatu *imagined community*. Apakah daerah-daerah tersebut memang telah sadar menjadi bagian dari *imagined community* Indonesia sejak dulu kala? Ataukah mereka memang suatu *imagined community* tersendiri yang terpisah dari Indonesia? Ataukah Indonesia sebagai bangsa itu hanyalah suatu imajinasi dari sekelompok kecil elitnya?

## ANCAMAN DISINTEGRASI BANGSA MELALUI KONFLIK VERTIKAL DAN HORIZONTAL DI INDONESIA

Pada dasarnya, tidak ada masyarakat di dunia ini yang terbebas dari konflik. Biasanya di setiap masyarakat terdapat tatanan yang telah berkembang lama dalam adat dan budayanya yang dapat menangani konflik baik antaranggota masyarakat maupun antarmasyarakat yang berbeda. Umumnya, dalam masyarakat majemuk yang terbentuk – atau diintegrasikan – melalui cara yang dipaksakan, kon-

flik ini tidak dapat dihindarkan. Menurut Furnivall (1980), hal ini dikarenakan di dalam masyarakat majemuk hidup berdampingan berbagai kelompok yang hidup masing-masing dan memiliki kepentingan dalam kehendak bersama. Sebagai konsekuensi dari suatu masyarakat plural tersebut, bangsa Indonesia pun yang terdiri dari berbagai suku-bangsa dan agama tidak luput dari ancaman potensi konflik.

Konflik sosial di Indonesia biasanya berkaitan erat dengan loyalitas terhadap primordialisme, yaitu loyalitas yang berkembang pada kesamaan asal-usul, identitas dan sentimen kedaerahan yang berakar dari ras, etnis, suku dan agama. Pada umumnya, perasaan ini diwarnai pula dengan loyalitas yang kaku hanya terhadap kelompok atau para pemimpinnya, serta memperkuat perasaan antipati terhadap kelompok lain. Selain itu, berkembang pula budaya bertahan dari suatu kelompok ketika berhadapan dengan kelompok lain, di mana mereka bertahan pada "kepercayaan" masing-masing tanpa memikirkan suatu konsensus untuk kepentingan bersama (Tibi, 1995: 107). Di saat tatanan dan sistem yang dianut masing-masing kelompok primordial itu hancur, baik karena faktor internal maupun eksternal, maka seringkali hal ini mengganggu keseimbangan yang telah ada atau bahkan memunculkan konflik di antara kelompok. Salah satu faktor penyebab konflik seperti ini di Indonesia adalah pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979 yang menyeragamkan pemerintahan desa di masa Orde Baru. Selain itu, adanya mobilitas sosial di mana perpindahan penduduk dari suatu

daerah ke daerah lain pun dapat menyebabkan konflik. Konflik seperti inilah yang biasa disebut sebagai konflik horizontal, di mana hal ini terjadi di sebagian wilayah Indonesia pasca-Orde Baru, seperti di Ambon (antara Bugis dan Ambon – Islam dan Kristen), di Singkawang dan Sampit (antara Dayak dan Madura).

Apabila konflik horizontal ini dipicu juga dengan adanya kekecewaan dan kecemburuan sosial akibat adanya ketidakadilan dalam pemerataan pembangunan ekonomi, maka menurut Geertz (1969) perasaan loyalitas primordial ini akan memperkuat atau mendorong pada separatisme. Hal ini sudah dialami oleh beberapa daerah di Indonesia yang menginginkan pemisahan dari NKRI baik masa lalu maupun kini, seperti DI/TII (keagamaan), PRRI/Permesta, Aceh, Papua Barat (kedaerahan).

Pelaksanaan kebijakan yang dilakukan pada masa rezim Orde Baru selama lebih dari 30 tahun sangat sentralistis dalam berbagai aspek kehidupan. Di bidang politik, rezim ini menjalankan suatu dominasi (menumpuknya kekuasaan di tingkat pusat), di mana hampir semua kebijakan ekonomi-politik pemerintah pusat diupayakan untuk dapat menarik segala sumber daya dan dana ke pusat, sehingga peran pemerintah daerah menjadi terhambat bahkan telah memposisikan daerah hanya sebagai sapi perah bagi pusat. Terlebih lagi peningkatan perekonomian negara belum dapat membawa kesejahteraan bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Peningkatan ini hanya dinikmati oleh sebagian kecil masya-

rakat dari sumber daya alam tersebut (diskriminasi ekonomi). Ketidakmerataan ini lebih dirasakan oleh propinsi-propinsi yang kaya sumber daya alam seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Papua Barat, yang merasa telah memberi sumbangan terbesar bagi devisa NKRI. Keadaan inilah yang merupakan salah satu pendorong ketidakpuasan masyarakat di daerah-daerah tersebut. Hal yang lainnya adalah banyaknya janji-janji pemerintah selama ini yang sebagian besar tidak ditepati.

Penduduk setempat pun tidak merasakan dirinya sebagai pemilik utama dari segala sumber daya alam yang dikandung daerah tersebut, bahkan hal ini diikuti pula dengan terabaikannya hak-hak asli dan nilai-nilai budaya rakyat setempat seperti hak ulayat. Reaksi dari masyarakat setempat terhadap keadaan yang menindas rasa keadilan rakyat itu sering ditanggapi pemerintah pusat dengan berbagai tindakan represif dan opresif melalui aparat keamanan (ABRI), bahkan menempatkan beberapa daerah sebagai daerah operasi militernya. Eskalasi konflik bersenjata dan tindakan kekerasan itu berdampak pada terjadinya berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Kesemua itu menciptakan kesengsaraan dan penderitaan batin (luka hati) yang sangat mendalam dan mendorong aspirasi serta memicu gerakan separatisme dengan gejala yang menjurus kepada bergulirnya proses disintegrasi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa di Indonesia.

Pada dasarnya, penyelesaian masalah separatisme dapat dilakukan baik

dengan cara koersif maupun persuasif. Walaupun gerakan separatisme merupakan suatu gerakan yang melawan pemerintah yang sah, namun upaya penyelesaian serta pencegahan disintegrasi itu secara militer hanya akan melanggengkan tindakan kekerasan. Menurut pengalaman sejarah, setiap penyelesaian masalah separatisme maupun protes pada pemerintah yang sah dengan cara kekerasan tidak akan pernah efektif, justru sebagian besar rakyat yang tidak bersenjata yang menjadi korbannya. Pelanggaran-pelanggaran yang serius pada prinsip-prinsip hak asasi manusia ini bahkan mungkin akan mengundang campur tangan pihak asing.

Untuk menghindari cara pertama melalui tindakan kekerasan militer sebagai solusi pamungkas, maka upaya persuasif melalui dialog dan perundingan di antara komponen-komponen yang terlibat konflik tampaknya merupakan solusi damai yang terbaik dan paling memungkinkan untuk diterima semua pihak. Karena itu pula, maka penyelesaian dengan cara rekonsiliasi yang adil dan manusiawi, serta dengan penuh empati terhadap nilai-nilai budaya rakyat setempat, dalam semangat persaudaraan, sangat diperlukan untuk mencegah disintegrasi nasional. Bagaimanapun tuntutan masyarakat harus selalu disikapi secara aif oleh pemerintah pusat. Justru dewasa ini pemerintah pusat kurang memperhatikan tuntutan-tuntutan dari rakyat dan daerah, sehingga menyebabkan hilangnya kemampuan pemerintah sendiri untuk menyelesaikan masalah yang mengancam eksistensi bangsa ini hampir di semua bidang kehidupan.

## APAKAH OTONOMI DAERAH DAPAT MENJADI SUATU SOLUSI DALAM RANGKA MEMELIHARA INTEGRASI BANGSA?

Pada dasarnya, suatu sistem tidak dapat dijadikan alasan untuk suatu kegagalan, melainkan para pengelola pemerintahan yang cenderung korup. Hal inilah yang terjadi di masa rezim Orde Baru yang pengelolaannya penuh dengan nuansa KKN. Oleh karena itu perlu diupayakan secara terus-menerus suatu sistem pertanggungjawaban politik dari para aparatur pemerintahan. Prasyarat utama dari hal tersebut adalah tegaknya supremasi hukum, adanya konsistensi *rule of law*, serta berfungsinya lembaga-lembaga hukum serta kontrol sosial baik formal maupun informal dalam masyarakat. Untuk menjawab segala tantangan tersebut di atas serta memanfaatkan semua peluang yang ada, maka diperlukan suatu penataan kembali hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan menyeimbangkan antara kebutuhan akan sentralisasi di satu pihak dengan tuntutan desentralisasi yang luas di lain pihak.

Selain sebagai suatu reaksi terhadap UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah juga merupakan "strategi baru" dalam menghadapi era globalisasi beserta perdagangan bebasnya yang tidak bisa dielakkan di masa mendatang di mana pada saat itu

dituntut keunggulan komparatif maupun kompetitif yang prima. Selain itu, di era tersebut akan lebih diutamakan prinsip-prinsip demokratisasi, pemerataan dan keadilan, memperhatikan potensi dan pluralitas masyarakat, serta partisipasi dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Secara demikian, pada akhirnya nanti pemerintah daerah dapat mengambil kewenangan dan peran yang selama ini dijalankan pemerintah pusat dengan lebih menekankan pada pemberdayaan masyarakat beserta lembaga-lembaganya (LSM). Sementara itu, pemerintah pusat masih berwenang pada bidang-bidang pemerintahan tertentu saja, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan "bidang lain" (yang dirinci dalam PP No. 25 Tahun 2000). Walaupun hal ini masih dapat diperdebatkan, dalam arti bagaimana kewenangan tersebut dijalankan oleh pemerintah pusat serta diaplikasikan di tingkat daerah.

Meskipun demikian, kita masih harus mencermati segala dampak dari pemberlakuan dan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam euforia reformasi, terdapat tuntutan ekstrem terhadap pelaksanaan desentralisasi melalui otonomi daerah. Tuntutan terhadap minimalisasi atau peniadaan sentralisasi dengan melaksanakan desentralisasi ekstrem, yang cenderung menafikan peran pemerintah pusat dalam mengendalikan kehidupan berbangsa dan bernegara secara makro, bukanlah merupakan solusi yang tepat ke arah terciptanya tatanan demokratis yang dicita-citakan. Masih terdapat anggapan bahwa desentralisasi tersebut justru dapat me-

nimbulkan perpecahan, karena terlalu luasnya kewenangan yang diberikan kepada daerah, sehingga pemerintah pusat tidak dapat mengendalikannya, yang akhirnya daerah yang merasa sudah otonom dan kuat berkehendak untuk memisahkan diri. Desentralisasi memungkinkan pula adanya kesenjangan antar-daerah mengingat sumber daya alam dan kapabilitas daerah yang tidak merata satu sama lain, sehingga pertumbuhan ekonomi antardaerah pun akan tidak seimbang. Selain itu, dengan desentralisasi tidak menutup kemungkinan terjadinya persaingan yang tidak wajar di antara daerah otonom. Hal ini terutama dikaitkan dengan upaya pemerintah daerah untuk mengundang investasi – baik domestik maupun asing – melalui penurunan pajak. Hal ini dapat menimbulkan peluang untuk beralihnya KKN dari pusat ke daerah.

Dari sisi *political will* untuk menjalankan peraturan perundangan mengenai otonomi daerah, pemerintah pusat pun masih terlihat gamang dan setengah hati. Hal ini terlihat dari PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 22 Tahun 1999, di mana "bidang lain" dirinci sedemikian rupa sehingga secara material kewenangan yang ada pada pemerintah daerah itu sangat kecil dan terbatas, sedangkan peran pemerintah pusat (25 bidang dengan rincian 201 subbidang) dan propinsi (20 bidang dengan rincian 108 subbidang) masih besar. Selain itu, UU No. 25 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya masih dianggap

mencerminkan pembagian sumber-sumber keuangan yang belum proporsional dan masih berat ke pusat, seperti yang dikeluhkan beberapa daerah. Secara umum ternyata otonomi daerah itu masih "terlalu kental" sifat sentralistisnya, sehingga di dalam pembuatan aturan maupun implementasi otonomi daerah selayaknya dipertimbangkan keakuratan dalam penjelasan maupun kedalaman dalam pemahaman (*erklarendes verstehen*) mengenai kebutuhan setiap daerah (asas pluralitas), sehingga ditemukan suatu kompromi *win-win solution*.

Di bidang politik, PR pemerintah masih banyak. Selain penataan kelembagaan dan hubungannya dalam amandemen konstitusi yang belum selesai, hubungan antara suprastruktur dan infrastruktur politik (sistem kepartaian dan pemilihan umum), juga keseimbangan antara pusat dengan daerah masih jauh dari harapan.

**PENUTUP: BAHAN RENUNGAN**

Upaya memecahkan permasalahan disintegrasi bukan hanya melibatkan tanggung jawab pemerintah, melainkan juga semua komponen sebagai anggota masyarakat *imagined community* Indonesia. Introspeksi diri tentang apa yang telah diperbuat selama ini dan bagaimana berikutnya di masa mendatang berkaitan dengan cara-cara berbangsa dan bernegara merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi. Di masa depan, cara-cara penanganan baik secara individu maupun kelompok dengan menggunakan kekerasan bukanlah merupakan suatu modus yang baik

untuk dikedepankan, sehingga sebaiknya sejak dini bangsa ini secara bersama-sama harus mulai mengajarkan kepada anak-cucu (sebagai *next generation*) suatu proses belajar anti-kekerasan. Stop kekerasan, pergunkan cara-cara yang lebih elegan melalui diskusi dalam menyelesaikan segala masalah perbedaan pendapat.

Dalam wacana pemilihan keputusan politik di antara hak asasi manusia yang bernuansa universal dengan penegakan kedaulatan yang secara terbatas dipunyai suatu negara, maka kita harus secara arif berada di tengah-tengahnya dan dengan proporsional memahami konteks permasalahannya. Penggunaan kekerasan hanya "diperbolehkan" sebatas untuk penegakan hukum, tentunya dengan kontrol sosial yang ketat dari semua pihak, baik melalui opini publik maupun media massa yang mandiri dan bertanggung jawab, sehingga pelanggaran hak asasi manusia sama sekali tidak terjadi atau dapat ditekan seminimal mungkin. Dalam setiap keputusan ataupun kebijakan yang menyangkut publik sedapat mungkin masyarakat, sebagai bagian dari bangsa ini, harus diberdayakan keikutsertaannya. Selain itu, baik pemerintah maupun masyarakat harus berkehendak untuk menerapkan transparansi serta berorientasi kepada kepentingan dan bertanggung jawab kepada rakyat (akuntabilitas) dalam setiap kegiatan maupun produk yang dihasilkan pemerintah. Cara-cara seperti itulah yang dapat membelajarkan kita kepada demokrasi serta pelaksanaan *clean government* dan *good governance*.

Inti dari demokrasi itu adalah suatu individu yang sadar akan hak-hak asasinya serta menghargai hak-hak orang lain. Kemudian hal ini dengan sendirinya akan mewujudkan ke arah pemberdayaan suatu *civil society* yang sadar akan penegakan hukum dan konsisten terhadap supremasi hukum. Akhirnya, individu maupun bersama-sama dengan masyarakatnya dapat mengawasi pemerintah dan negara, sehingga terwujud suatu pemerintah yang bersih dan kepemimpinan yang baik. Apabila sistem politik dan ekonomi sudah tertata dengan baik menurut kaidah-kaidah demokrasi, tentunya hal ini akan mengembangkan kapabilitasnya secara baik pula, sehingga secara ekonomi-politik pun daerah-daerah akan terpenuhi pula kebutuhannya. Tentunya *trigger point* untuk memisahkan diri dari NKRI dengan sendirinya akan menghilang. Secara beruntun hal ini akan memberi *multiplier effect* kepada pemulihan citra dan rasa percaya kepada Indonesia baik secara domestik maupun eksternal.

#### KEPUSTAKAAN

- Anderson, Benedict.. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London/New York: Verso).
- Bertrand, Jacques. 1996. "False Starts, Succession Crises, and Regime Transition: Flirting with Openness in Indonesia", *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 3, hlm. 319-340.
- Bresnan, John. 1993. *Managing Indonesia: The Modern Political Economy* (New York: Columbia University Press).

- Furnival, J.S. 1980. "The Plural Society", dalam Hans Dieter-Evers (ed.), *Sociology of Southeast Asia* (Singapore: Oxford University Press).
- Geertz, Clifford. 1969. "The Integrative Revolutions: Primordial Sentiments and Civic Politics in the New States", dalam Claude Welch (ed.), *Political Change: A Comparative Political Change* (Belmont: Wadsworth Publishing Company).
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster).
- Liddle, R. William. 1991. "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4, hlm. 403-427.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Indonesia's Democratic Past and Future", *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4, hlm. 443-462.
- Mac Andrews, Colin dan Ichlasul Amal (ed.). 1993. *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*.
- Mallarangeng, Rizal dan R. William Liddle. 1996. "Indonesia in 1995: The Struggle for Power and Policy", *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No. 2, hlm. 109-116.
- Ramage, Douglas E. 1995. *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance* (London/New York: Routledge).
- Schwartz, Adam. 1995. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (Boulder: Westview Press).
- Sudarsono, Juwono (ed.). 1976. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik* (Jakarta: Penerbit Gramedia).
- Tibi, Bassam. 1995. *Krieg der Zivilisationen: Politik und Religion zwischen Vernunft und Fundamentalismus* (Hamburg).
- Uhlen, Anders. 1995. "The Struggle for Democracy in Indonesia: An Actor-Structure Approach", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 18, No. 3, hlm. 133-158.
- Vatikiotis, Michael R.J. 1993. *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (London/New York: Routledge).

# Pemisahan Diri vs. Otonomi: Mencari Akar Kemelut Irian Jaya

Dhurorudin Mashad

*Proses marginalisasi masyarakat Irian di dalam proses pembangunan, dan pengabaian hak-hak rakyat untuk menikmati hasil-hasil, telah berakibat pada munculnya kekecewaan dan kemarahan di sebagian kalangan masyarakat yang memuncak dengan munculnya gerakan separatis OPM. Di dalam menjalin hubungannya dengan pemerintah RI, berkembang tiga macam aspirasi, yaitu otonomi, merdeka penuh dan federalisme. Apapun bentuk target yang dicanangkan, pola perjuangan OPM di dalam menyampaikan aspirasi politiknya mengalami pergeseran strategi dari kekerasan bersenjata mengarah pada dialog politik yang persuasif. Tinjauan sejarah tentang penyebab dan persoalan-persoalan yang melatarbelakangi tuntutan pemisahan Irian Barat dari Indonesia perlu menjadi bahan pertimbangan di dalam mencari jalan pemecahan bagi konflik tersebut.*

## PENDAHULUAN

**S**EPARATISME di Irian Jaya kini tak lagi hanya termanifestasikan dalam gerakan-gerakan sporadis yang dilakukan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM), melainkan sudah mengkristal dalam wujud pernyataan-pernyataan bebas yang bahkan sudah merambah sampai ke Istana Merdeka. Sebenarnya, tidak semua masyarakat Irian benar-benar ingin merdeka alias memisahkan diri dari Indonesia. Jika disimak, setidaknya terdapat dua kelompok masyarakat Irian dalam menyikapi hubungan Jayapura-Jakarta, yaitu mereka yang menginginkan otonomi penuh (Jalur O), mereka yang menuntut kemerdekaan (Jalur M), dan sebagian kecil yang menginginkan sistem federalisme. Kelompok-kelompok tersebut memiliki alasan masing-masing untuk mempertahankan posisi mereka.

Mereka yang menuntut otonomi penuh didasarkan atas suatu keyakinan bahwa secara hukum nasional dan internasional, Irian Jaya sebagai bagian integral dari Indonesia sudah final. Tinggal kita memperbaiki apa yang masih salah, dan bagaimana memposisikan orang-orang Irian sebagai tuan rumah yang mampu mengatur rumah tangganya sendiri. Sebaliknya, bagi para pendukung kemerdekaan, sesungguhnya pemberian otonomi itu sudah dijanjikan sejak dulu dan ada peraturan perundang-undangannya, tetapi dalam pelaksanaannya sentralisasi kekuasaan oleh pusat atas daerah masih terus berlangsung. Fakta ini menumbuhkan kecurigaan bahwa jika nanti diberikan otonomi, dalam prakteknya bisa saja lain seperti yang sudah terjadi sejak 1963.

Di antara kedua perbedaan pendapat itu, muncul pula suatu pemikiran

bahwa sebaiknya Indonesia menerapkan sistem federalisme, sehingga otonomi benar-benar dapat dilaksanakan di masing-masing negara bagian. Namun, perlu dicatat bahwa apapun perbedaan yang berkembang dalam masyarakat Irian dalam menyikapi hubungan Jayapura-Jakarta, yang pasti mereka umumnya sepakat bahwa selama 35 tahun proses pembangunan di tanah Papua, ia tak ubahnya hanya dijadikan ideologi dan kebijakan yang dipaksakan, dan karena itu membuat orang Papua merasa terbuang dari tanahnya. Tidak heran bila ujung-ujungnya pembangunan di tanah Papua ini justru dilihat sebagai penjajahan, sehingga ramai-ramailah mereka minta merdeka (lihat, misalnya, Mashad dan Bhakti, 1999: 1).

Berpijak pada argumentasi itu, maka dengan melihat kian kuatnya tuntutan kemerdekaan di tanah Papua, pada hakikatnya dapat menjadi perhatian dari pemerintah, agar pemerintah merenung diri, terutama tentang apa yang telah dilakukan pemerintah kepada bangsa Papua. Sebab sebagaimana yang diktakan oleh salah seorang tokoh Irian Jaya, Pdt. Herman Saut: "Sebenarnya yang secara tidak langsung menyuruh bangsa Papua keluar dari negara kesatuan RI adalah justru pemerintah Indonesia sendiri, yakni melalui berbagai perlakuan yang tidak adil terhadap masyarakat Irian".

## SEPARATISME MERAMBAH KOTA: PERGESERAN STRATEGI

Ada fenomena menarik dari perkembangan separatisme di Irian, yakni: (a) basis utama perjuangan separatisme telah

berpindah dari wilayah hutan (ala OPM) ke arah perkotaan; (b) seiring dengan pergeseran itu, maka cara-cara kekerasan dan bersenjata dalam memperjuangkan aspirasi cenderung ditinggalkan. Memang, terkadang dalam peristiwa sporadis gerakan separatisme terjadi pengrusakan, namun hal itu hanya sebagai eksekusi dan bukan satu kebijakan yang digariskan oleh para tokoh separatisme; (c) OPM mulai bersikap pragmatis dengan berupaya mengikuti *trend* gerakan kaum separatis kota. Hal ini terutama terjadi mengingat kian marak dan dominannya gerakan separatisme ala kota, yang ternyata makin memarginalkan eksistensi dan legitimasi separatisme klasik gaya OPM.

Banyak kalangan – termasuk Pendeta Herman Awom, Wakil Ketua Sinode GKI Irian Jaya, misalnya – bahkan mensinyalir bahwa kini sudah tak ada lagi OPM di hutan. Kalaupun ada sepertinya hanya tinggal kelompok Kelly Kwalik dan Judas Kogo. Mereka yang menggelorakan separatisme kini ada di kota. Mereka adalah pegawai negeri, mahasiswa, pegawai gereja, dan siapapun yang kecewa pada nasib masyarakat Irian Jaya.

Pendapat ini sangat beralasan dan punya bukti yang cukup kuat. Kasus Don

---

<sup>1</sup>Bahkan, selaku Ketua Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Irian Jaya, Theys H. Eluay – yang mengklaim diri sebagai Bapak Bangsa Papua – konon *wanti-wanti* bahwa setiap rakyat Papua jangan sekali-kali berpikir untuk mengancam, menghalau, apalagi mengusir rakyat yang sudah datang dan tinggal bersama bangsa Papua. Rakyat Papua mesti berjalan dalam koridor adat dan sesuai dengan kehendak Tuhan (lihat *Tifa Irian*, Minggu 1, Maret 1999). Seruan damai oleh elite Papua juga tercermin dari kajian lapangan terhadap para tokoh Papua.

Flassy dan Theys H. Eluay adalah contoh kongkret dan aktual dari pendapat tadi. Don Flassy memang sempat ditangkap aparat keamanan, terutama karena diduga akan menggelar rapat membentuk Panitia Kemerdekaan Papua Barat atau Komite Independen Papua Barat. Rencananya rapat dilaksanakan di Gedung DKIJ (Dewan Kesenian Irian Jaya). Kasus Don Flassy, sekretaris Bappeda Tingkat I Irian Jaya, ini memberi bukti bahwa mereka yang ingin mendirikan negara Papua Barat ternyata ada juga yang berasal dari kalangan intelektual yang mengenyam pendidikan tinggi sampai gelar S2 (dari Australia). Padahal para pejabat di Irian Jaya selalu menduga bahwa mereka yang ingin mendirikan negara Papua Barat adalah mereka dari kalangan bawah (*Cendrawasih Pos*, 1 Oktober 1998).

Kasus yang sama telah menyebabkan Theys H. Eluay dikenai tahanan rumah. Bahkan, mantan tokoh Golkar yang mengaku sebagai Bapak Bangsa Papua itu dianggap harus bertanggung jawab terhadap semua perbuatan Sem Yaru dan kelompok Don Flassy. Karena, kendati tak secara langsung mengakui ada hubungan dengan Sem Yaru dan Don Flassy, namun Theys mengakui bahwa keduanya memang "anak buahnya". Theys mengaku telah beberapa kali mengadakan rapat dengan teman-temannya guna membicarakan kemerdekaan Papua Barat, pisah dari Indonesia (*Cendrawasih Pos*, 8 Oktober 1998).

Memang, jika dicermati ternyata cara dialog atau tekanan politik tanpa kekerasan (tanpa angkat senjata) tampaknya menjadi satu pilihan penting dalam strategi kaum separatis gaya kota di Irian Jaya.

Momen dialog Presiden (BJ. Habibie, Red.) dengan 100 tokoh Irian Jaya yang berlangsung di Jakarta tanggal 26 Februari 1999, misalnya, umumnya dinilai sebagai pemberontakan paling manis yang pernah terjadi. Karena, penyampaian aspirasi merdeka itu berlangsung dengan aman, tanpa ada kerusuhan. Dan memang hal itu yang diinginkan oleh para tokoh separatis ala kota ini. Kemudian, sebagai penghargaan terhadap sikap Habibie yang akomodatif dengan bersedia mendengar *uneg-uneg* para tokoh Irian, maka mereka bersedia merenungkan kembali tentang aspirasi merdeka yang mereka lontarkan (*Cendrawasih Pos*, 6 Maret 1999).

## SEPARATISME PAPUA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Jika ditelusuri, Papua yang merupakan nama asli serta nama ilmiah Pulau Irian Jaya konon diperkenalkan oleh orang Portugis. Pada tahun 1528, Gubernur pertama Portugis di Maluku, Jorge De Meneses, mengunjungi pulau Waigeo yang saat itu menjadi wilayah kerajaan Papua. Ia kemudian menyebut daerah tersebut dengan nama *Ilhas Dos Papuas* (Pulau Papua). Sedangkan nama *Nove Guinea* (*New Guinea*) yang merupakan nama geografis tanah tersebut kabarnya diberikan oleh seorang nakhoda Spanyol bernama Ynigo Ortiz De Retes saat singgah di daerah Mamberamo tanggal 20 Juni 1545. Namun, nama tersebut baru mulai digunakan secara internasional setelah dimunculkan dalam peta dunia buatan Mercator tahun 1569 (Menufandu, 1998: tanpa halaman).

Wilayah Papua sebelah Barat akhirnya menjadi bagian dari wilayah Indonesia

yang disebut Irian Jaya. Namun, sejak dikembalikannya Irian Jaya kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Belanda melalui *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) pada 1 Mei 1963, ternyata sampai kini daerah itu tetap menyimpan segudang masalah yang rumit termasuk khususnya di bidang keamanan dalam kaitannya dengan integrasi nasional. Persoalan ini secara riil tercermin dari pemberontakan OPM yang meletus sejak 26 Juli 1965. Gerakan yang dimulai dari Manokwari ini dipimpin Serma Permenas Ferry Awom, mantan anggota Batalyon Sukarelawan Papua (*Papua Vrijwilligers Korps*) buatan Belanda (Djopari, 1993).

Mengapa pemberontakan itu meletus? Jika ditelusuri akar sejarahnya, ternyata hal itu tidak lepas dari akibat "niat buruk" dari negara bekas kolonial Indonesia, yaitu Belanda. Sejarah telah mencatat bahwa dalam KMB di akhir 1949, Indonesia dan Belanda memang tak berhasil mencapai kata sepakat tentang wilayah kedaulatan Indonesia. Tak terjembatannya perbedaan pandang RI-Belanda telah menyebabkan kedua belah pihak menempuh cara-cara yang akan memperkuat posisi mereka. Indonesia sendiri kala itu telah bertekad untuk memperoleh kembali Irian Jaya baik dengan cara damai atau sebaliknya (Syamsuddin, 1989: 91; *Tifa Irian*, Minggu III, 1998). Sedangkan upaya Belanda untuk menggagalkan usaha RI dalam merebut kembali Irian lebih dipusatkan pada isu kemerdekaan wilayah itu.

Seiring dengan meningkatnya tekanan militer Indonesia, pada April 1961 Belanda mendirikan Dewan Nieuw Guinea,

suatu badan dengan fungsi-fungsi legislatif minus penyusunan anggaran yang agaknya ditujukan untuk menumbuhkan kesadaran nasional Irian Jaya.<sup>2</sup> Pembentukan lembaga legislatif tersebut diharapkan dapat menjauhkan perhatian orang Irian pada Indonesia, dan sebaliknya mendekatkan mereka pada Papua dan New Guinea yang ketika itu masih dikuasai Australia.<sup>3</sup> Hal ini terlihat, misalnya, dalam diskusi-diskusi dalam dewan tersebut yang diarahkan pada penggambaran adanya keterkaitan antara bagian barat dan timur pulau itu (Lagerberg, 1979: 62-63; Bhakti, 1996: 221).

Belanda juga mendirikan lembaga-lembaga baru untuk mempersiapkan orang-orang Irian menghadapi kemerdekaan. Selain mulai memberikan pendidikan bagi para Calon Pamong Praja, Belanda membentuk Polisi Papua dan Batalyon Papua, disusul kemudian dengan pembentukan Komite Nasional Papua yang menggantikan Dewan Nieuw Guinea. Komite ini bertugas merencanakan pembentukan sebuah negara Papua yang merdeka. Perkembangan inilah yang kemudian pada tanggal 19 Desember 1961 mendorong Presiden Soekarno untuk mengkomando-kan Trikora (Tiga Komando Rakyat), yang antara lain memerintahkan penggagalan pembentukan negara Papua (Menufandu,

<sup>2</sup> Lihat Lagerberg (1979: 62-63) sebagaimana dikutip ulang dari Syamsuddin (1989: 92).

<sup>3</sup> Kala itu Australia memang cenderung mendukung Belanda dalam klaim kedaulatannya atas Irian Jaya dengan alasan takut Indonesia juga akan mengklaim PNG di samping khawatir akan pula menyebarkan paham komunisme. Namun, sikap ini berubah terutama setelah AS ternyata mendukung Indonesia dengan berbagai alasan. Lihat Bhakti (1996: 221).

1999). Tak lupa, untuk memikat rakyat Irian agar lebih pro-Belanda dan anti-Indonesia, Belanda juga melancarkan kebijakan ekonomi gaya baru yang lebih menguntungkan rakyat Papua (Koentjaraningrat, 1969; Koentjaraningrat, 1993: 400).

Upaya Belanda untuk menanamkan perasaan anti-RI di kalangan penduduk Irian sudah terlanjur menunjukkan hasil bahkan tatkala menjelang akhir kekuasaan Belanda. Tanggal 1 Desember 1962, misalnya, terjadi demonstrasi anti-Indonesia di beberapa tempat, dengan membawa bendera Papua Merdeka dan menyebarkan pamflet. Sebelum demonstrasi terjadi, di beberapa tempat berlangsung rapat pendahuluan yang dikoordinasi para anggota Dewan Nieuw Guinea. Walaupun demonstrasi tersebut akhirnya dapat diatasi oleh pasukan UNTEA dan akhirnya Irian menjadi wilayah sah Indonesia, tetapi perasaan anti-Indonesia bukan berarti lantas musnah, melainkan masih menggelayut dalam benak sebagian masyarakat Irian yang diekspresikannya dalam bentuk Organisasi Papua Merdeka.<sup>4</sup>

Apalagi, pada awal proses integrasi Jayapura-Jakarta, komunikasi politik masih sangat terbatas. Ini terutama akibat minimnya masyarakat Irian yang berpendidikan sehingga berpengaruh pada sangat minimnya komunikasi dengan gerakan nasionalis di luar Irian Jaya, serta mengucilkan mereka dari gagasan dan rasa keindonesiaan. Bahkan, kemelut ekonomi dan politik Indonesia di era 1960 an tampak

nya juga punya andil bagi terus tertundanya semangat integrasi Jayapura-Jakarta. Pada waktu itu Soekarno lebih mementingkan gengsi dengan mengadakan konfrontasi dengan Malaysia daripada membenarkan masalah-masalah sosial ekonomi yang diakibatkan oleh pengambilalihan kekuasaan atas Irian. Sebenarnya Indonesia mendapat dana sebesar 30 juta dollar dari PBB bernama FUNDWI (*Funds for the Development of West Irian*). Namun karena Indonesia sibuk bermusuhan dengan Malaysia bahkan Soekarno melepaskan keanggotaan Indonesia dari PBB, akibatnya dana FUNDWI dibekukan (Mashad dan Bhakti, 1999: 200).

Pada saat yang sama aparat Indonesia yang ditugaskan ke Irian banyak yang berperilaku tidak baik, seperti memanfaatkan perbedaan nilai mata uang serta persediaan barang impor di Irian demi keuntungan pribadi. Padahal kala itu penduduk asli Irian sedang belajar mengenal "saudaranya" yang baru. Faktor-faktor itulah yang akhirnya menjadi hambatan besar bagi proses sosialisasi nilai-nilai keindonesiaan di Irian Jaya, yang berimplikasi bagi sulitnya mewujudkan semangat integrasi masyarakat Irian Jaya kepada Indonesia, seperti tercermin dari munculnya gerakan menuju Papua Merdeka.

## FAKTOR KONTEMPORER BAGI SEPARATISME PAPUA

Sampai kini pemerintah tak dapat memadamkan secara tuntas gerakan OPM.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Untuk memahami secara lebih lengkap tentang kegiatan OPM di luar negeri, lihat Djopari (1993: 134-51).

<sup>5</sup> Alasannya antara lain: (a) pemberontak OPM dapat menyembunyikan diri di antara suku-suku

Padahal, pada sisi lain separatisme non-OPM dari hari ke hari ikut pula menggejala secara subur. Peristiwa unjuk rasa, penaikan bendera Papua, serta tuntutan keluar dari RI yang terjadi secara serentak pada tanggal 1-2 Juli 1998 di beberapa kota Irian seperti Jayapura, Biak, Sorong, Wamena, dan beberapa fenomena lain pasca Orde Baru telah menjadi bukti yang tak terbantahkan.

Mengapa hal tersebut di atas bisa terjadi? Jika dicermati, setidaknya ada beberapa faktor penyebab fenomena tersebut (Menufandu, 1998), antara lain: *Pertama*, selama 35 tahun bergabung dengan Indonesia terjadi dominasi politik oleh etnis non-Irian baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Irian. Akibatnya, peran etnis Irian dalam perencanaan dan formulasi kebijakan mengenai nasib mereka terasa dimarginalkan. Pembinaan aparat birokrasi pemerintah dinilai tak memungkinkan bagi dihasilkannya banyak putra daerah Irian untuk dapat menduduki jabatan penting, baik di tingkat pusat maupun daerah. Akibatnya, banyak jabatan di Irian Jaya baik di tingkat Propinsi maupun Kabu-

paten lebih banyak diisi orang-orang non-Irian. Implikasinya tentu dapat diduga bahwa para mereka akhirnya hanya menghasilkan kebijakan, penyelesaian masalah politik dan sebagainya yang cenderung mengabaikan kepentingan rakyat asli Irian.

*Kedua*, selama berintegrasi dengan Indonesia, Irian Jaya hanya merasa dieksploitasi tanpa mendapatkan manfaat yang memadai. Berbagai perusahaan yang hadir di tanah Papua ternyata mengeksploitasi kekayaan alamnya saja dan kurang memperhatikan penduduk asli di sekitar wilayah konsesi. Kehadiran mereka – seperti Freeport, perusahaan kayu Jayanti Group, Barito Timber, usaha Mina dan Das Mamberamo – bahkan dinilai menyebabkan terinjak-injaknya berbagai hak mereka. Hak kultural, hak adat dan ulayat mereka yang "dikurangi" sama sekali tidak mendapatkan kompensasi secara wajar, adil, dan memadai. Dapat dipahami jika proses pembangunan di sana justru menyebabkan orang Irian menjadi miskin di atas kekayaan tanahnya sendiri. Mereka sebagai pemilik historis tanah dan kekayaan Papua justru menjadi asing dan miskin di negeri sendiri. Ibarat ayam, mereka kelaparan di dalam lumbung padi, mengalami kelaparan di tengah kelimpahan kekayaannya (Mashad dan Bhakti, 1999: 204).

Padahal, Irian memiliki wilayah luas dan kaya sebagai salah satu penyumbang pendapatan terbesar bagi negara RI. Ibarat sebagai badan usaha, seharusnya orang Irian adalah pemegang saham terbesar yang memiliki hak untuk menentukan berbagai kebijakan. Namun ternyata kader terbaik Irian tak mendapat kesempatan

---

pedalaman yang terpencar-pencar. Apalagi alam Irian juga sangat sulit dijangkau secara leluasa; (b) pemberontak menguasai medan yang berhutan rimba dan sulit diterobos, sehingga mereka dapat mendahului atau menghindarkan diri dari operasi ABRI; (c) pemberontak menggunakan penduduk yang masih primitif sebagai perisai, sehingga menyulitkan operasi militer. Jika ABRI tak berhati-hati, rakyat tak berdosa dapat menjadi korban. Sikap kehati-hatian ABRI tentu saja menguntungkan pemberontak; (d) OPM mendapat bantuan dan dukungan dari unsur asing, termasuk misionaris Belanda dan AS yang bertindak sebagai mediator dengan tokoh-tokoh OPM di luar negeri. Lihat, misalnya, Syamsuddin (1989: 97-98).

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akibat fakta itulah, masyarakat Irian akhirnya menilai strategi pembangunan di Irian telah membuat masyarakat asli Irian tetap bodoh, tersingkir, dan tak berdaya di atas kekayaan alamnya. Bila selama Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJP I) orang miskin di Jawa yang meliputi sekitar 60 persen penduduk Indonesia (190 juta jiwa) menurun tinggal menjadi 17 juta jiwa saja, maka dari hanya 2 juta rakyat Irian 90 persennya ternyata tetap miskin (Mashad dan Bhakti, 1999).

Secara demografi, masyarakat asli Irian tergolong penduduk muda. Hal ini berarti bahwa rasio ketergantungan golongan penduduk menjadi sangat tinggi. Data tadi juga berarti golongan umur yang merupakan sumber tenaga kerja bertambah lebih cepat dibandingkan dengan jumlah penduduk lain. Padahal, pada saat yang sama jumlah pendatang kian banyak dan punya nilai budaya dan mentalitas swasta yang lebih gigih. Akibatnya, di tengah langkanya lapangan kerja, penduduk asli menjadi kalah bersaing dan terdesak secara ekonomi. Apalagi dalam hal penempatan transmigran di wilayah ini dinilai menganaktirikan penduduk asli dan mengutamakan pembinaan terhadap transmigran, maka kian lengkaplah faktor penyebab munculnya kecemburuan ekonomi dan rasa frustrasi di kalangan penduduk asli Irian. Di sisi lain, peningkatan taraf pendidikan, naiknya tingkat pendapatan telah terlanjur mengubah gaya hidup dan pola konsumsi kaum pribumi (penduduk asli) dari gaya hidup peramu dan pemburu (subsisten) menjadi manusia kota yang tergantung

pada ekonomi pasar. Memang, mayoritas penduduk asli masih menetap di pedesaan, namun mereka umumnya telah mondar-mandir ke kota atau ke desa terdekat untuk memperoleh komoditas dari kota (Mashad dan Bhakti, 1999).

Setidaknya dapat diidentifikasi beberapa persoalan ekonomi yang dinilai telah melukai nurani penduduk asli Papua, namun salah satu yang paling utama adalah keberadaan PT Freeport Indonesia (FI). Hal ini dikarenakan beberapa alasan, seperti:

1. Secara historis, proses penelitian tambang Freeport memang telah menggoreskan kekecewaan dan kebencian dari masyarakat Irian, khususnya orang Amungme. Di tahun 1960, ketika satu ekspedisi gabungan *Oost Borneo Maatshchappij* (OMB) dan Freeport Sulphur Inc. hendak melakukan survei di Erstberg, mereka dipandu oleh seorang misio-naris pertama asli Amungme serta dibantu pula oleh sejumlah orang Amungme yang bertindak sebagai pengangkut barang.<sup>6</sup> Dalam ekspedisi inilah untuk pertama kali terjadi bentrokan antara pendatang asing dengan orang Amungme, sebab orang asing itu tak memberikan kompensasi atas kerja Amungme. Apalagi kaum Amungme itu juga merasa telah di-

---

<sup>6</sup>Seorang geolog asal Belanda, Jean Jacques Dozi, menemukan bahwa di gunung Batu Erstberg setinggi 131 m di kawasan yang dikuasai suku Amungme di belahan selatan Irian itu ternyata mengandung bijih tembaga. Eksplorasi dipimpin oleh Forbes Wilson dari Freeport Sulphur Co. guna memastikan adanya cadangan tersebut. Lihat Tabloid Berita Mingguan *ADIL*, No. 41. Tahun ke-66, 15-21 Juli 1998.

- paksa untuk memasuki Ongopsegel (Erstberg) sebagai kawasan keramat bagi suku tersebut (Roembiak, 1996; Bachriadi, 1998: 132).
2. Pemberian Wilayah Kontrak Karya pemerintah RI kepada PT FI (tahun 1967) secara kesejarahan dinilai tidak *fair*, karena Irian saat itu belum diputuskan PBB sebagai bagian integral dari Indonesia. Status resminya kala itu masih harus menunggu pelaksanaan plebisit tahun 1969. Apalagi penandatanganan kerja sama itu tidak melibatkan aspirasi penduduk asli. Fakta historis seperti itu akhirnya menimbulkan spekulasi pemikiran bahwa pemberian wilayah Kontrak Karya dan proses pembuatan UU No. 1/1967 tentang PMA oleh pemerintah Orde Baru dibuat hanya untuk memfasilitasi PT FI yang sudah "naksir" Erstberg sejak lama namun sulit diwujudkan di era Orde Lama. UU tersebut bahkan diduga hanya sebagai wujud kompensasi ungkapan "terima kasih" pertama atas keterlibatan AS dalam proses pengalihan kekuasaan dari Orde Lama pimpinan Soekarno ke Orde Baru pimpinan Soeharto. Bahkan, Jakarta sekaligus berharap bahwa masuknya Freeport ke Irian sebelum 1969 bisa memperkuat posisi Indonesia dalam upaya mengintegrasikan tanah Papua, dan AS terutama Freeport, pasti akan mendukung sepenuhnya. Dugaan simbiosis mutualisme antara Indonesia-AS ini cukup beralasan, terbukti dari sikap Freeport yang sama sekali tak keberatan masuk Irian kendati statusnya belum jelas betul (Marr, 1933: 73; Bachriadi, 1998: 134-135).
  3. Secara kultural, PT FI juga membawa persoalan tersendiri. Maklum, bagi orang Amungme daerah pegunungan atau puncak gunung (seperti Nemangkawi/Karstenz, Ongopsegel/Erstberg, Yelsegel/Grastberg, dan lain-lain) dipercaya sebagai tempat bersemayam arwah Jomun-Nerek (nenek moyang orang Amungme). Arwah orang Amungme yang meninggal diyakini akan pergi ke puncak-puncak gunung dan berdiam di sana. Perlu pula dicatat bahwa budaya orang Amungme adalah sedemikian menghargai dan hormat pada tanah (wilayah kehidupan) mereka seperti mereka menghormati dan menghargai ibu mereka. Dapat dibayangkan kemarahan dan kedalaman luka hati yang mereka alami tatkala wilayah hidup ("ibu") – apalagi gunung yang dipercaya sebagai tempat bersemayamnya roh leluhur – mereka diobrak-abrik, digaruk dan dikeruk isi perut dan tubuhnya, tanpa seizin pemiliknya apatah lagi mengikuti cara dan adat setempat. PT FI bahkan hanya menggunakan keunggulan modernisasi dengan memanfaatkan arogansi negara kesatuan dan isu nasionalisme negara untuk memuluskan kepentingan perusahaan (Bachriadi, 1998: 129-130).
  4. Berbagai rasa kecewa penduduk terhadap eksistensi PT FI seringkali diwujudkan dalam berbagai protes, bahkan terkadang ada unsur kekerasannya, seperti pembongkaran *base camp* di Tsinga, atau aksi damai di Akimuga tahun 1977. Protes yang dilakukan oleh Kelly Kwalik dan Kangki Kemong dari hutan, misalnya, adalah contoh lain dari sebuah protes yang sebenar-

nya sebagai salah satu wujud penentangan terhadap PT FI (Bachriadi, 1998: 135, 142, dan 145-146). Namun, peristiwa seperti itu tidak disimak berdasar akar persoalannya, tetapi cenderung ditanggapi dengan kekerasan oleh pemerintah lewat aparat tentaranya. Akibatnya, banyak penduduk menjadi korban. Para pemrotes yang kecewa akibat hak-hak kultural dan ulayat mereka dizalimi justru selalu dilabeli dengan sebutan pemberontak OPM.

5. Dalam proses penggusuran, pemerintah daerah juga sering melakukan proses adu domba. Modus operandi yang dilakukan pemda setempat adalah memilih lokasi yang berstatus sengketa antara suku Kamoro dan Amungme. Mereka mempengaruhi sejumlah tokoh adat Kamoro untuk menandatangani Surat Pernyataan Pelepasan Tanah Adat. Penandatanganan ini jelas membuat berang orang Amungme, karena tanah tersebut masih dalam sengketa. Ketika tokoh Amungme berusaha mempertahankan tanah lantas disebut penghambat pembangunan dan dituduh anggota OPM (Bachriadi, 1998: 143).
6. Dari segi ekonomi, Freeport dinilai hanya menguntungkan asing dan sebaliknya justru merugikan masyarakat lokal dan bangsa Indonesia pada umumnya. PT FI adalah perusahaan bermodal asing pertama di Indonesia di era Orde Baru dengan penguasaan saham: 85,4 persen dimiliki oleh Freeport McMoran Copper & Gold Inc. yang berkedudukan di New York, 10 persen dimiliki oleh pemerintah Indonesia me-

lalui Kontrak Karya, 4 persen dikuasai oleh sebuah perusahaan Jerman, sementara pemegang saham Indonesia lain menguasai 0,6 persen. Ketika memperoleh perpanjangan Kontrak Karya (1991) untuk masa 30 tahun lagi, struktur pemilikan saham berubah: 81,28 persen dikuasai Freeport McMoran; 9,36 persen oleh pemerintah Indonesia, dan sisanya sebesar 9,36 persen dimiliki oleh PT Indocopper Investama. Dalam PT Indocopper Investama, Bakrie Brothers memiliki 49 persen saham, FI 49 persen, dan sisanya 2 persen dikuasai investor lain. Tahun 1995; Freeport McMoran Inc. selaku pemilik saham Freeport McMoran Copper & Gold Inc. melepas 18 persen sahamnya kepada RTZ Corporation Plc., sebuah perusahaan pertambangan terbesar di dunia yang berkantor pusat di Inggris (Moody, 1992).

Dalam areal Kontrak Karya seluas 2,6 juta hektar ini terdapat gunung Grastberg yang diyakini mengandung 51,8 persen kandungan emas yang ada di seluruh Indonesia atau sekitar 82,362 juta ons. Belum lagi kandungan tembaga dan perak, karena dari 1 ton bijih tembaga akan diperoleh sekitar 13 kg konsentrat tembaga, 1,47 gram emas, dan 4,04 gram perak. Apalagi dalam areal wilayah Kontrak Karya yang baru selain gunung Erstberg dan Grastberg juga terdapat tambang Deep Area, Big Gossan, serta Intermediate Ore Zone (IOZ). Dengan data itu, diperkirakan bahwa selama 30 tahun berikutnya akan diperoleh hasil tiada terkira. Selama eksploitasi 1973-1991 saja, usaha ini memberikan peng-

hasilan rata-rata sebesar US\$416 juta per tahun. Dari angka tadi, hanya US\$23 juta per tahun yang disetor ke negara dalam bentuk pajak, royalti dan deviden. PT FI mengeruk hasil US\$1,1 milyar dan hanya menyetor ke kas negara sebesar US\$138 juta alias hanya 12,545 persen saja. Dapat dimengerti bila PT FI akhirnya menjadi perusahaan tambang emas dan tembaga nomor tiga terbesar dunia (Bachriadi, 1998: 122).

7. PT FI dinilai kurang memperlihatkan kepedulian secara memadai dalam membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat setempat. Dari penghasilannya yang fantastis dalam mengeruk kekayaan tanah Irian, selama 21 tahun produksi (1973-1994) Freeport hanya menyisihkan anggaran 5,56 persen (US\$61,7 juta) saja untuk program sosial. Tahun 1994 jumlahnya memang ditambah, tetapi tetap tidak lebih dari 10 persen dari total penghasilannya. Kecilnya dana untuk program sosial dan kecilnya dana yang masuk ke kas negara menunjukkan bahwa PT FI hanya sekadar mengeruk kekayaan Indonesia, khususnya milik penduduk asli Irian di areal pertambangan.

Kecilnya perhatian mereka pada kesejahteraan rakyat setempat juga terlihat dari komposisi pekerja, di mana dari total 15.000 pekerja, hanya sekitar 2.000 orang yang merupakan putra daerah. PT FI tampaknya justru menempatkan penduduk lokal (terutama Amungme dan Kamoro) sebagai musuh kolektif dan bukan sebagai tuan rumah. Padahal, rakyat memperlakukan

mereka sebagai tamu kendati kedatangannya tanpa permisi (Bachriadi, 1998: 125).

8. Di tengah pelitnya Freeport mengucurkan dana sosial untuk membantu meningkatkan kualitas hidup masyarakat lokal, limbah yang dihasilkan dari pertambangan justru kian menyengsarakan hidup rakyat setempat. Perlu diketahui bahwa pertambangan Freeport hanya memanfaatkan sekitar 2 persen saja dari bahan-bahan yang digali, di mana 98 persen sisanya justru dibuang menjadi sampah (*tailings*) basah yang akhirnya dialirkan ke sungai. Sungai Aijkwa di Timika, misalnya, selama ini harus menampung *tailings* sebanyak 16 ribu truk berukuran angkut 7 ton per hari. Ada tiga jenis *tailings* hasil pertambangan PT FI, antara lain:

- (a) *Tailings* yang dibuang langsung ke Sungai Aijkwa akhirnya memusnahkan vegetasi hutan tropis seluas 3.300 ha. *Tailings* itu juga menyebabkan berbeloknya aliran sungai, terjadinya banjir akibat penyumbatan mulut sungai, dan adanya endapan tembaga di sepanjang sungai sehingga akhirnya banyak spesies ikan yang musnah. Padahal, sungai tersebut pada awalnya sangat memberi manfaat bagi masyarakat Kamoro baik sebagai tempat pensuplai ikan maupun untuk sarana perhubungan.

- (b) Terjadinya penumpukan batuan limbah di daerah yang lebih rendah, sehingga terjadi pergeseran fungsi limbah sekaligus ikut mematikan vegetasi di tempat itu.

- (c) Adanya aliran air asam tambang akibat proses oksidasi *tailings* dan batuan limbah. Hal ini dapat dibuktikan dari adanya bercak-bercak coklat dan rendahnya skala PH (keasaman) pada beberapa lokasi tambang.<sup>7</sup>

*Ketiga*, banyak kebijakan pemerintah (interaksi vertikal) yang oleh masyarakat setempat dinilai sebagai bentuk intervensi (bahkan penjajahan) kultural yang pada gilirannya justru menimbulkan keresahan sosial. Pada saat yang sama hubungan antarmasyarakat (interaksi horisontal), terutama di kota besar, juga mengalami ketidakselarasan antara pendatang dan penduduk asli dengan berpijak pada semangat primordial. Pola seperti ini pada gilirannya menimbulkan efek samping berupa sikap dan pola pikir *inferior-superior* dalam hubungan sosial, terutama yang menyangkut lapangan budaya ataupun status sosial.

Pada sisi lain, pembinaan yang dilakukan pemerintah ternyata kurang intensif dan berkesinambungan, terutama akibat isolasi geografis dan budaya, sehingga kebijakan yang dijalankan akhirnya tak dapat menyentuh akar persoalan. Dalam soal keagamaan, misalnya, masyarakat asli Irian akhirnya menduga transmigrasi di tanah mereka tak lebih sebagai proses Islamisasi terselubung. Mereka membuat prediksi spekulatif bahwa dalam waktu 20 tahun berikutnya sejak diterapkan kebijakan transmigrasi, akhirnya akan terwujud sebuah penduduk Irian dengan ma-

yoritas Muslim. Pada saat itulah penduduk asli Papua akan "dimusnahkan". Apalagi orientasi pembangunan dinilai lebih diarahkan kepada masyarakat Muslim di daerah transmigrasi dengan mengabaikan penduduk asli. Alhasil, transmigrasi akhirnya dituduh sebagai program pemerintah Indonesia untuk menyebarkan kebudayaan Jawa dan Islamisasi di berbagai pelosok tanah air. Selain itu, masih ada lagi beberapa aspek negatif dari transmigrasi seperti mengalokasikan tanah kepada transmigran yang menurut hukum adat setempat merupakan hak ulayat serta *clan*<sup>8</sup> atau golongan kekerabatan penduduk asli.

*Keempat*, dalam melancarkan proses pembangunan pemerintah dinilai tak memberikan perlindungan hukum ataupun perasaan tentram kepada masyarakat setempat. Bahkan, hak-hak azasi rakyat terpencil dibatasi dengan alasan GPK dan OPM yang ada di wilayah tersebut. Melalui stigma OPM, setiap perbedaan pendapat akhirnya dapat dengan mudah divonis sebagai OPM. Dengan kata lain, tak ada perlindungan hukum, yang ada

---

<sup>8</sup> Perlu dicatat bahwa daerah-daerah transmigrasi yang sudah berjalan lebih dari 20 tahun hanyalah daerah sekitar Manokwari (yaitu, Oransbari, Warmare, dan Prafi), Jayapura (Dosai dan Arso), dan Merauke (Kumbe, Kurik, Kuprik, Salor, Semangga, dan Jagebab), sementara baru sekitar 15 tahun yang lalu dimulai pembukaan tanah di Lembah Baliem di sekitar Wamena. Sejak dasawarsa 1980-an, daerah lokasi transmigrasi di Irian diperluas dengan daerah pokok yang baru di Sorong (Klasman, Ainas, Salawati) dan kemudian ke beberapa daerah lain, tetapi jumlah yang ditransmigrasikan ke daerah di luar dekat Merauke, Jayapura, Manokwari, dan Aro (yaitu, Paniai/Kalibumi), Yapen Waropen (Sumyunggar) dan Fakfak (Timika) hanya terbatas. Lihat Koentjaraningrat (1993: 398-415).

---

<sup>7</sup> Lihat Bachriadi (1998: 158) sebagaimana dikutip dari Laporan Walhi tentang Usulan Pengelolaan Limbah PT Freeport Indonesia tahun 1985.

hanyalah hukum perang, yakni makar dan separatisme. Keadaan makin sangat parah, terutama dengan diterapkannya DOM (Daerah Operasi Militer).

Dalam soal tanah, misalnya, rakyat Irian sebagai pemilik sah secara turun-temurun sering dikalahkan oleh alasan hukum dan dalih pembangunan. Padahal yang dilakukan pemerintah mereka lihat bukan sebagai pembangunan nasional, melainkan lebih untuk kepentingan pengusaha yang berkuasa atau penguasa yang berusaha. Tak berlebihan bila selama berintegrasi dengan Indonesia, pembangunan di tanah Papua oleh masyarakat lokal justru dinilai sebagai kebijakan terencana yang diarahkan untuk "membasmi" (setidaknya memarginalkan) etnis Papua seperti tercermin dari operasi militer dan program transmigrasi.<sup>9</sup> Jika memang ini merupakan agenda yang ditetapkan, maka nasib mereka akan sangat mende-kati nasib kaum Indian di Amerika ataupun Aborigin di Australia.

*Task force* berupa perbaikan dan pembangunan infrastruktur (seperti jalan dan jembatan) serta upaya pemberdayaan masyarakat desa memang ada serta memberi dampak sangat baik karena manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh rakyat. Namun hal yang sering diberi nama mili-

ter seperti Operasi Ini atau Operasi Itu, mengandung beberapa aspek negatif, yaitu: (a) penduduk asli yang tak terbiasa pada disiplin ketat dalam kehidupan bermasyarakat terlalu diharapkan ketaatannya terhadap instruksi serta perintah; (b) terlampau mengharapakan keseragaman struktur masyarakat di Irian seperti propinsi lain; (c) kurangnya persiapan, terutama dalam mempelajari hukum adat dan dasar kebudayaan penduduk dalam melaksanakan operasi (Mashad dan Bhakti, 1999: 211). Hal-hal itu menyebabkan upaya pembangunan mengalami kegagalan, karena sebagaimana manusia lain dengan adat dan kebiasaan serta struktur hubungan keluarga yang telah dibudayakan sejak dini, tentu saja tidak dapat diharapkan berubah secara mendadak. Apalagi kebhinnekaan dan keberagaman budaya masyarakat Irian sedemikian luas, sehingga susah diterapkan kebijakan seragam bagi semua tim pelaksana operasi yang disebarkan di Irian Jaya.

Berbagai akumulasi kekecewaan tadi akhirnya diekspresikan oleh masyarakat Irian dalam bentuk keinginan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kerangka itulah, selain mengeksploitasi kebijakan pemerintah yang tak berkeadilan, mereka juga mencari legitimasi historis tentang ketidakabsahan penggabungan Irian dengan bumi Indonesia. Soal penandatanganan perjanjian New York dan proses Pepera, misalnya, akhirnya dimunculkan ke permukaan, dengan argumentasi bahwa keduanya perlu dikaji kembali secara terbuka agar diketahui dan dipahami oleh rakyat Irian. Kedua hal itu dijadikan alasan mendasar bagi tuntutan mereka kepada pe-

<sup>9</sup> Lihat, misalnya, pernyataan penyampaian aspirasi masyarakat Irian Jaya tentang kemerdekaan Papua Barat oleh mahasiswa Irian di Jayapura. Pernyataan ini dibacakan pada Forum Temu Konsultasi DPRD Tingkat I Irian Jaya yang dihadiri oleh Ketua DPRD Tingkat I Irian Jaya, Muspida Tingkat I Irian Jaya, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan perwakilan mahasiswa di Ruang Panmus DPRD Tingkat I Irian Jaya pada tanggal 17 Juli 1998.

merintah mengenai *one man one vote*.<sup>10</sup> Pepera oleh masyarakat Irian dianggap belum sah, dengan alasan tidak ditetapkan melalui Tap MPR ataupun tidak tercantum di dalam UU No. 12/1969 yang hanya menetapkan pemberian otonomi kepada Pemda Irian Jaya untuk mengurus rumah tangga sendiri.

Bahkan, di kalangan rakyat Irian akhirnya juga muncul argumentasi historis lebih jauh tentang keharusan pemerintah Indonesia untuk segera melepaskan wilayah Irian (Papua Barat) dengan terutama berpijak pada isi perjanjian Roma. Isi perjanjian Roma yang mengatur tentang kemerdekaan Papua – menurut dugaan Frits Kirihiio – pertama kali diungkapkan secara umum oleh mendiang DR Thomas Wapai Wainggai, SH MPA di pengadilan negeri Jayapura tahun 1989 ketika dilakukan sidang kasus peristiwa Proklamasi kemerdekaan Melanesia Barat pada 14 Desember 1984 di Lapangan Mandala. Apakah dugaan Kirihiio benar atau tidak, yang pasti penyebutan perjanjian Roma selalu diungkapkan Wainggai dalam setiap pembelaannya di hadapan majelis hakim. Menurutnya, ada fakta-fakta kekuatan hukum yang mendukung Proklamasi Kemerdekaan Melanesia Barat, dan salah satunya adalah perjanjian Roma tahun 1962 di mana di dalamnya telah diatur tentang

status politik wilayah Irian Jaya yang diproklamirkan dengan nama Melanesia Barat itu. Perjanjian tentang Melanesia Barat antara Belanda dan RI menetapkan bahwa kemerdekaan Melanesia Barat akan diberikan oleh Indonesia setelah 25 tahun, yakni tahun 1962-1987 atau 1963-1988 (*Tifa Irian*, Minggu III, 1998).

Apalagi Presiden pertama RI, Soekarno, pada tahun 1963 dalam pidato penyambutan tokoh-tokoh masyarakat Papua Barat di Istana Merdeka Jakarta konon menyatakan: "Indonesia adalah jembatan emas bagi kamu orang-orang Papua". Hal ini ditafsirkan bahwa Indonesia akan memberikan kemerdekaan kepada Papua Barat setelah 25 tahun. Jadi, tujuan Trikora 19 Desember 1961 sebenarnya bukan untuk menjadikan Papua Barat menjadi suatu bagian wilayah Indonesia tetapi untuk membalas kepanasan hati Soekarno dan Hatta terhadap kolonial Belanda. Artinya, Soekarno mempunyai keinginan untuk memberikan kemerdekaan pada Melanesia Barat sesudah putra/putri Melanesia Barat dididik, sehingga dapat berdiri sendiri: berbangsa, bernegara dan mempunyai pemerintahan sendiri (*Tifa Irian*, Minggu III, 1998).

Bahkan, mereka juga merujuk pada pidato Soeharto yang secara intrinsik mengakui eksistensi Papua sebagai negara berdaulat di masa datang. Pidato Amnesti Nasional presiden Soeharto di lapangan AMPERA Sukarnapura pada 16 Agustus 1969, misalnya, menyatakan: "Rakyat Irian Jaya (Papua Barat) jangan cepat-cepat berambisi untuk berdiri sendiri pada kesempatan ini, sedangkan untuk mengurus diri sendiri masih memerlukan pertolongan

<sup>10</sup> Pepera tahun 1969 tidak dilaksanakan sesuai persetujuan New York 1962, yaitu dengan cara *one man one vote*, tetapi hanya diwakili oleh 1.025 tokoh masyarakat yang dipilih oleh pemerintah dan bukan dipilih oleh rakyat. Bahkan, menurut mereka, sampai saat ini tak ada dokumen sejarah yang otentik tentang persetujuan New York, pelaksanaan Pepera dan persetujuan Roma, sehingga masyarakat masih mempertanyakan status politik Irian Jaya dalam wilayah RI.

orang lain". Pernyataan tersebut berarti juga memberi peluang bagi kemerdekaan Papua Barat di masa berikutnya.

## PENUTUP

Pencabutan status DOM di Irian Jaya memang merupakan langkah positif dari TNI untuk kembali memerankan fungsi TNI yang sebenarnya, yaitu tentara rakyat yang harus merakyat dengan semboyan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Pencabutan status DOM yang dimulai sejak 1 Oktober 1998 untuk Irian (juga Aceh dan kala itu termasuk Timor Timur) dan diganti dengan nama Pengawasan Daerah Rawan, hendaknya tidak namanya saja, dengan perlakuan pada masyarakat masih bersatus DOM. Makna pencabutan benar-benar perlu mengena berangkat dari niat baik tanpa diembel-embeli apa-apa di balik kalimat pengawasan daerah rawan. *Masker* yang dipakai harus lebih transparan dan tidak mengedepankan kekuatan senjata, tetapi lebih mengutamakan teritorial, bersama rakyat membangun untuk mengatasi krisis ekonomi yang melanda bangsa. Dengan pendekatan kebersamaan, perlu membuka lahan tidur atau berpacu memproduksi hasil komoditas masyarakat dalam menambah pendapatan keluarga. Jika operasi teritorial yang diutamakan di Irian untuk dikembalikan dan dirapatkan ke desa guna pembangunan masyarakat desa niscaya akan kembali menjadikan TNI milik rakyat dan TNI bisa menyatu dengan rakyat.<sup>11</sup>

Aspirasi rakyat selama ini memang tersumbat dan hak azasi rakyat tidak dihargai. Padahal, bila pemerintah bisa mengakomodir berbagai aspirasi, menghargai harkat dan martabat rakyatnya dan siap menerima perbedaan aspirasi, maka kemungkinan penentangan terhadap pusat, keinginan separatisme, dan campur tangan dari pihak luar tak akan ada, dan kalau pun ada tentu tak akan terlalu mendapat tanggapan dari rakyat. Oleh karena itu, berpijak pada fenomena Irian Jaya saat ini, sudah tiba waktunya bagi pemerintah untuk bisa menerima perbedaan pendapat, tidak lagi memaksakan kehendak. Pemerintah juga perlu mengkaji perbedaan pendapat serta diikuti dengan langkah kongkret yang bisa memungkinkan orang lain merasa memiliki Indonesia. Menekan aspirasi yang berbeda sebenarnya tidak bisa menyelesaikan masalah. Yang diharapkan masyarakat saat ini adalah adanya tindakan nyata pemerintah. Masyarakat sudah bosan dengan hanya pernyataan dan janji-janji tanpa ada tindakan nyata. Mengapa ada sejumlah daerah minta merdeka, termasuk khususnya Irian Jaya, adalah karena sikap perilaku pemerintah yang membuat rakyat merasa tak memiliki bangsa ini, dan oleh sebab itu lantas ingin memisahkan diri. Pemerintah tak bisa hanya meneriakkan masalah otonomi tanpa tindak lanjut. Sebab, otonomisasi itu sendiri sebenarnya sejak lama disebut-sebut namun tidak pernah diwujudkan, sehingga membuat masyarakat tidak percaya lagi kepada opsi-opsi se-

<sup>11</sup> Pendapat ini berhasil dijangkau dari kajian lapangan, terutama seperti yang dikemukakan oleh

Pdt. Herman Saut Mth. Hal senada pernah pula dilontarkan oleh tokoh yang sama dalam *Cendrawasih Pos*, 3 Oktober 1998.

putar otonomi dari pemerintah.<sup>12</sup> Bahkan, kebijakan pemerintah berupa pemekaran Irian Jaya menjadi tiga propinsi pun<sup>13</sup> akhirnya terimbas tidak luput dari kecurigaan masyarakat Irian. Dapat dipahami jika kebijakan pemekaran itu akhirnya ditolak pula.

Selain itu, harus pula dicatat bahwa pembangunan masyarakat yang dilaksanakan dengan konsep kebijaksanaan dan dana yang ditetapkan dari atas hampir selalu menimbulkan reaksi negatif karena dalam prosesnya adat dan kebiasaan yang

telah menjadi pegangan dan pola hidup rakyat sudah pasti akan berubah. Perubahan adat dan kebiasaan di Irian yang berlangsung sangat cepat itu umumnya mendapat tanggapan negatif dari penduduk asli, dalam arti timbulnya perasaan kurang puas, sikap pasif, apatis, dan represif dan keyakinan bahwa suatu saat akan tiba masa yang lebih baik. Di samping itu, bisa timbul pula sikap agresif dan destruktif (Koentjaraningrat dan Ajamiseba, 1993: 433).

#### KEPUSTAKAAN

- Bachriadi, Dianto. 1998. *Merana di Tengah Kelempahan* (Jakarta: ELSAM).
- Djopari, John RG. 1993. *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka* (Jakarta: Penerbit Grasindo).
- Koentjaraningrat. 1993. "Kebijaksanaan Pembangunan dari Atas" dalam Koentjaraningrat (ed.), *Irian Jaya* (Jakarta: Penerbit Djambatan).
- \_\_\_\_\_. 1969. *Masyarakat dan Kopra Rakyat di Pantai Utara Irian Jaya* (Jakarta: Penerbit Bhatara).
- \_\_\_\_\_. dan D. Ajamiseba. 1993. "Reaksi Penduduk Asli terhadap Pembangunan dan Perubahan", dalam Koentjaraningrat (ed.), *Irian Jaya* (Jakarta: Penerbit Djambatan).
- Lagerberg, Kees. 1979. *West Irian and Jakarta Imperialism* (London: C. Husteco).
- Mashad, Dhurorudin dan Ikrar Nusa Bhakti. 1999. "Berbagai Faktor Separatisme di Irian Jaya", dalam Syamsuddin Haris, et al., *Indonesia di Ambang Perpecahan?* (Jakarta: Penerbit Erlangga).
- Marr, Carolyn. 1933. *Digging Deep: The Hidden Costs of Mining in Indonesia* (London: Mine-watch).
- Menufandu, Michael. 1998. *Mengapa Irian Digugat dan Papua Dipilih*. Rumusan Hasil Dialog Antara Masyarakat Asli Irian dan Pemerintah Daerah Tingkat I Irian, 3-7 Juli.

<sup>12</sup> Bahkan khusus untuk kasus Irian Jaya, dalam pidato Menlu Adam Malik ketika membalas pidato Menlu Belanda pada sidang PBB 18 September 1969 yang menginginkan Irian diberi kemerdekaan, juga menyebutkan kendati tiadanya peluang untuk kemerdekaan bagi Irian Barat, tetapi Irian akan diberi "otonomi". Adam Malik waktu itu menyatakan: "Pola pelaksanaan Pepera di Irian mekipun berbeda pola, tetapi makna dari Pepera itu tidak dikurangi, hanya kriteria nasib rakyat Papua Barat yang masih kurang lengkap. Untuk itu pemerintah negara RI sudah mengangkat masalah tersebut ke dalam penyusunan konsepsi Repelita 25 tahun di Indonesia pada tanggal 28 Februari 1968 dan pembagian pemerintahan daerah-daerah Irian Jaya menjadi suatu daerah otonomi istimewa yang berlandung dengan UU Daerah Karantina Politik".

<sup>13</sup> Irian Jaya dipecah menjadi Irian Jaya Barat, Timur dan Tengah. Bahkan pembagian wilayah itu telah pula ditandai dengan pelantikan Abraham O. Atururi sebagai pejabat Gubernur Irian Jaya Barat, dan German Moniem sebagai pejabat Gubernur Irian Jaya Tengah. Pelantikan itu dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden No. 327/1999 tertanggal 25 September 1999.

Keputusan itu ditolak oleh sejumlah mahasiswa, LSM, dan sebagian dari 100 tokoh Irian yang pada 29 Februari 1999 bertemu dengan Habibie di Istana Negara. Mengapa mereka menolak? Mereka berargumentasi bahwa pemekaran itu akan membuat orang Papua mudah dicerai-beraikan. Hal ini memang aneh, sebab sebelum era reformasi mereka justru menuntut pemekaran. Pemenuhan tuntutan pemekaran tampaknya terlambat, dan didahului oleh aspirasi merdeka.

- \_\_\_\_\_. 1999. "Integrasi Politik di Irian Jaya: Suatu Tinjauan Perspektif Sejarah". Makalah untuk Diskusi Masalah Integrasi Politik di Irian Jaya (Jayapura, 24 Maret).
- Moody, Roger. 1992. *The Guliver File: Minse, People, and Land – A Battleground* (London: Minewatch).
- Bhakti, Ikrar Nusa. 1991. "The Dynamics of Indonesia-Papua New Guinea Relations: From Conflict to a Better Understanding", *Thesis Doctor*, Griffith University, Brisbane, Australia, August.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Tinjauan Empiris Integrasi Nasional Irian Jaya: Aspek Internasional", dalam Syafoedin Bahar dan AB Tangdililing (ed.), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi* (Jakarta: Penerbit Galia Indonesia).
- \_\_\_\_\_. 1983. "Politik Luar Negeri Papua Nugini terhadap Indonesia 1975-1980: Masalah Perbatasan Irian Jaya-Papua Nugini", *Skripsi Sarjana*, FISIP-UI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Intervensi dalam Penyelesaian Irian Barat", dalam *Masalah-Masalah Internasional Masa Kini*, No. 13 (Jakarta: LRKN-LIPI).
- Roembiak, John. 1996. "Harga Sebuah Perjuangan Hak Penduduk Asli di Wilayah Pertambangan PT FI". Makalah untuk Kursus Pembinaan Pimpinan Pekabaran Injil Klasik GKI Baliem Yalimo dan Mamberamo.
- Satgas Pembangunan Daerah Irian Jaya. 1994. *Pembangunan Irian Jaya: Keprihatinan dan Tekad* (Implementasi Keputusan Sidang Raya XII PGI No. 17/SR-XII).
- Syamsuddin, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama).



## THE INDONESIAN NATIONHOOD AND CHALLENGES OF GLOBALIZATION

*Published by:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

On 5 September 2001, CSIS had celebrated its 30th anniversary with a seminar on "the Indonesian Nationhood Revisited." Such a topic was raised as it was realized that Indonesians needed to redefine its nationhood while taking into account the new global realities as well as aspirations at home. To this end, some considerations with regard to long-term goals and ideas are required.

This publication contains papers contributed by members of the CSIS Board of Trustees and CSIS International Advisory Board that were presented at that seminar.

Some of the papers included in this publication respectively discuss issues on reinventing the Indonesian Nationhood, challenges to the Nation-State, and challenges of globalization for the Indonesian economy.

The publication of those papers is mainly aimed at sharing thoughts and ideas presented at that seminar to a wider audience, in particular to those who are interested in the study of Indonesia and its regional cooperation amidst the ASEAN community.

*Contributors:* Djisman S. Simandjuntak; Paul M. Evans; Mari Pangestu; Kim Kihwan; Roberto R. Romulo; Ross Garnaut.

October 2001. 1st Ed. vi + 50 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-72-1, Rp 20.000,00

# Sinergi Antara Manajemen Konflik Internal dan Kebijakan Luar Negeri\*

T. May Rudy

*Situasi yang terjadi di dalam negeri sering tidak berkorelasi secara langsung dengan strategi dan diplomasi luar negeri. Misalnya sekitar tahun 1950-an, Indonesia mampu melakukan diplomasi dengan baik melalui penyelenggaraan Konferensi Asia-Afrika, meskipun pada saat yang sama tengah terjadi perlawanan menentang pemerintah yang sah. Akan tetapi, dalam perkembangan selanjutnya, kebijakan dan strategi diplomasi luar negeri sangat dipengaruhi oleh keadaan domestik. Sebagai contoh, kekerasan yang terjadi di Timor Timur telah melemahkan usaha untuk memperoleh dukungan internasional bagi aneksasi Timor Timur. Demikian pula konflik yang terjadi di Aceh, Maluku maupun Papua telah mempersulit diplomasi luar negeri Indonesia. Oleh sebab itu, sinergi antara langkah-langkah yang dilakukan pemerintah di dalam negeri dengan strategi diplomasi luar negeri perlu mendapatkan perhatian.*

## SINERGI

**S** EKITAR 46 tahun yang lampau (yakni, tahun 1955) berlangsung suatu konferensi yang bersejarah dan bergaung internasional di Bandung, yaitu Konferensi Asia-Afrika. Indonesia menjadi termasyhur sebagai pemuka negara-negara Dunia Ketiga, disegani oleh negara-negara Barat dan dikenang oleh dunia. Keberhasilan gemilang pada masa itu bukan berarti Indonesia dalam keadaan tidak sedang menghadapi atau mengalami situasi konflik internal. Masa

kejayaan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia, kita sebut saja dari tahun 1955 sampai 1961 ketika Indonesia ikut memprakarsai terbentuknya Gerakan Non Blok, bukan dicapai pada saat Indonesia sedang tidak mengalami konflik internal di dalam negeri. Itulah contoh suatu sinergi yang cukup berhasil dalam mengelola konflik internal dengan tidak mengurangi – bahkan dengan meningkatnya – aktivitas serta kreativitas kebijakan luar negeri.

Seperti kita ketahui, sejak tahun 1953 hingga 1959, Republik Indonesia tidak lepas dari berbagai pemberontakan di daerah, antara lain DI/TII di Aceh dan Jawa Barat, PRRI di Sumatra Utara dan Sumatra Barat, Permesta di Sulawesi, RMS

---

\* Tulisan ini merupakan revisi dari makalah yang penulis sampaikan dalam Seminar tentang Kerja Sama UNPAD - DEPLU RI, Bandung, 26 April 2001.

di Maluku. Selain itu, juga pernah berlangsung "Peristiwa 17 Oktober 1952" yang dapat kita sebut sebagai konflik antara TNI dengan Pemerintah (Ekssekutif) atau antara Jenderal Abdul Haris Nasution dengan Presiden Soekarno dan dengan Parlemen (DPR). Namun, justru dalam masa-masa yang diwarnai berlangsungnya konflik-konflik internal itu ternyata Indonesia berhasil melahirkan serta melaksanakan kebijakan luar negeri yang gilang-gemilang, yang dicatat dengan tinta emas dalam sejarah bangsa Indonesia.

Kedua aspek tersebut di atas yaitu manajemen konflik internal dan manajemen kebijakan luar negeri bisa bersifat korelasional dan bisa pula bersifat kausalitas. Maksud penulis, bahwa bisa jadi kebijakan luar negeri yang "flamboyant" itu dimanfaatkan sebagai obat penawar atau untuk mengurangi konsentrasi perhatian terhadap konflik-konflik internal yang sedang berlangsung. Sebaliknya bisa pula bahwa politik luar negeri yang *high profile* atau "flamboyant" itu dimaksudkan untuk meredakan ketidakpuasan di dalam negeri yang memicu konflik-konflik internal.

## URGENSI VISI DAN MISI

Memang, perlu kita akui dan sadari bahwa kondisinya, baik kondisi domestik maupun sistem internasional, tidak lagi sepenuhnya sama antara era dasawarsa 1950-an dengan era dasawarsa 1990-an dan memasuki milenium ketiga (tahun 2001) ini. Namun, bukan berarti tidak dapat diupayakan suatu sinergi yang selaras dan bermanfaat se-

cara timbal-balik antara manajemen konflik internal dengan manajemen kebijakan luar negeri. Hendaknya berbagai konflik internal yang terjadi tidak mendorong atau mempengaruhi politik atau kebijakan luar negeri Indonesia menjadi lesu darah, *low profile*, kurang berani menggariskan visi, atau kehilangan arah. Lebih spesifik lagi, bahwa dalam rangka menunjang keberhasilan demokratisasi dan reformasi pasca penggulingan rezim Orde Baru, maka peran kebijakan luar negeri menjadi semakin penting.

Visi dan misi politik luar negeri yang berdasarkan dan/atau demi kepentingan nasional tampaknya perlu segera dirumuskan. Dalam hal ini, jangan hanya bertumpu atau berlandaskan pada kepentingan keutuhan wilayah serta integritas wilayah negara kesatuan, tetapi juga kepentingan kesejahteraan rakyat, keadilan serta penegakan hukum. Memang, tampaknya ada semacam kendala untuk merumuskan visi dan misi ini, yaitu belum tuntasnya perumusan dan penetapan amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, cukup pada tempatnya jika kita mengharapkan penyelenggara negara beserta wakil-wakil rakyat segera menuntaskan amandemen UUD 1945.

Visi dan misi Departemen Luar Negeri ini tentunya ada yang berjangka panjang (strategis), berjangka menengah dan berjangka pendek. Selaras dengan perlunya manajemen berbagai konflik internal dewasa ini, baik konflik vertikal maupun konflik horisontal, manajemen kebijakan luar negeri perlu bersinergi.

Namun sesungguhnya sinergi itu bukan hanya dengan konsep serta proses manajemen penanggulangan konflik itu sendiri, tetapi dengan manajemen untuk menuntaskan akar atau sumber permasalahannya. Manajemen terhadap akar permasalahan dari konflik yang perlu dipahami dan kemudian bersinergi dengan kebijakan luar negeri, antara lain: masalah ketidakadilan antara pusat dengan daerah, masalah pemerataan pembangunan dan hasil pembangunan, belum serasi dan kongkretnya pelaksanaan otonomi daerah, parpol-parpol yang masih dalam tahap belajar berdemokrasi, masyarakat yang masih kental berciri paternalistik, pernah terhentinya proses *nation building* dan *nation-state craft* sebagai dampak KKN, mengemukanya konsepsi abstrak "Keraton Mataram", penempatan ekonomi, sebagai panglima pada era Orde Baru, dan lain sebagainya.

## KEBIJAKAN LUAR NEGERI DAN ISU-ISU GLOBAL

Kebijakan luar negeri akan sulit dipaksakan bersinergi dengan manajemen konflik internal yang kurang baik. Bisa kita tanyakan betapa sukar dan susahnyanya para diplomat kita membe-la citra bangsa dan negara Indonesia di forum internasional sehubungan dengan cara-cara penanggulangan bertangan besi terhadap konflik di Timor Timur, Irian Jaya, dan Aceh, di dalam masa pemerintahan Orde Baru yang otoritarian. Konflik di Aceh dan cara-cara pemerintah pusat menanggulangi konflik di daerah tersebut (1989-1998);

misalnya, hanya luput dari perhatian internasional, karena adanya standar ganda AS, Australia, dan negara-negara Barat. Luput dari perhatian domestik karena terkungkungnya demokrasi dan kebebasan pers.

Lain halnya dengan perhatian internasional pada umumnya serta sorotan AS dan Belanda khususnya terhadap konflik di Maluku (Ambon) yang sedang berlangsung dewasa ini dan terhadap konflik di Timor Timur masa lampau. Kesulitan tentu dialami oleh Departemen Luar Negeri dalam melaksanakan kebijakan luar negeri yang bersinergi dengan manajemen konflik internal yang kurang rasional, melanggar HAM atau yang menggunakan tangan besi. Sinergi bisa berlangsung di antara manajemen konflik internal secara profesional dan rasional dengan kebijakan luar negeri yang profesional dan rasional pula.

Sinergi yang baik dan selaras mulai dimungkinkan oleh proses demokratisasi, iklim keterbukaan, tuntutan dan harapan menuju *good governance*. Kita lihat saja bahwa pada masa lampau para diplomat Indonesia terpaksa bertumpu kepada dogma untuk pembenaran tindakan represif di Timor Timur. Lalu cukup tersentak alias terkejut ketika karena desakan internasional di era tuntutan reformasi, Presiden B.J. Habibie mendadak (Mei 1999) menawarkan opsi pemisahan diri kepada Timor Timur dalam rangka mengakhiri salah satu konflik internal yang menjadi tumpuan sorotan dunia internasional. Hal ini jelas memperlihatkan kelemahan sinergi dan kurangnya koordinasi. Belum

lagi jika kita tinjau bahwa diplomat senior Indonesia seperti Mario Viegas Carascalao begitu gampangnya kemudian berpaling meninggalkan dan memojokkan Indonesia.

Tampaknya kini Departemen Luar Negeri beserta para diplomat juga kesulitan menjelaskan tentang upaya penyelesaian konflik vertikal di Aceh dan Irian serta konflik horisontal di Ambon dan Sampit. Contohnya, antara lain, bahwa penawaran berlakunya Otonomi Luas dan status Daerah Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian cukup lama berlarut-larut dalam tahap pembahasan di DPR dan perlu menempuh perdebatan sengit dan tajam dengan instansi-instansi pusat yang selama ini mutlak memegang kendali atas kekuasaan serta sumber-sumber daya di daerah tersebut.

Seperti kita ketahui, UU Daerah Otonomi Khusus (UU Nangroe Aceh Darussalam) untuk Aceh baru diselesaikan oleh DPR pada awal Agustus 2001 dan ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 15 Agustus 2001, dan akan berlaku mulai tahun 2002 mendatang. Lalu UU Otonomi Khusus Irian Jaya diselesaikan pada akhir September 2001. Seharusnya pemberlakuan Otonomi Khusus sudah disosialisasikan jauh-jauh hari terlebih dulu dan secara kongkret direalisasikan selambat-lambatnya 1 Mei 2001, demikian menurut amanat Ketetapan MPR pada tahun 1999.

Sementara penawaran UU Otonomi Khusus untuk Aceh belum direalisasikan dan belum disosialisasikan, pengiriman pasukan (penambahan personil

tentara) sudah dilakukan sejak 20 April 2001, yang ditanggapi dengan "pernyataan perang" oleh pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) – ini berkemungkinan memberi keuntungan bagi GAM untuk memperoleh pengakuan *beligerensi*. Hal tersebut di atas merupakan contoh manajemen konflik internal yang "tambal-sulam" dan tentu "merepotkan" Menteri Luar Negeri beserta staf Departemen Luar Negeri yang pernah berunding dan bersepakat dengan pihak GAM di Jenewa, Swiss.

Dalam hal ini (bagi penulis), terkesan bahwa Departemen Luar Negeri hampir selalu diharapkan menyesuaikan kebijakannya dan bersinergi dengan kebijakan manajemen konflik internal. Langka terjadi hal yang sebaliknya di mana manajemen konflik internal dilakukan dengan mempertimbangkan masukan serta saran-saran dari Departemen Luar Negeri. Selain itu, terdapat pula pandangan bahwa Departemen Luar Negeri beserta para diplomat hanya sebagai juru bicara di luar negeri, tanpa perlu dilibatkan secara aktif dan intensif dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan manajemen konflik internal.

Jika yang diharapkan adalah suatu sinergi, yang membina keselarasan serta kekuatan bersama, tentunya interaksi perlu berlangsung timbal-balik, simetris, dengan posisi tawar yang setara. Dalam era globalisasi dewasa ini, tidak dapat dihindari berlangsungnya campur tangan internasional, sekurang-kurangnya dalam tiga isu global: demokratisasi, lingkungan hidup, dan hak azasi manusia (HAM). Sehubungan dengan isu-isu global terse-

but, manajemen konflik internal tidak dapat sepenuhnya memisahkan diri atau berlindung di balik tameng kedaulatan suatu negara.

## TINJAUAN KONSEPTUAL TEORETIS

Ted Robert Gurr, dalam tulisannya "Why Men Rebel" (Kweit, 1996: 153-154), mengemukakan bahwa biasanya konflik dengan menggunakan kekerasan terjadi dalam suatu masyarakat karena adanya rasa kekecewaan (frustrasi). Frustrasi timbul berkaitan dengan meningkatnya harapan-harapan yang tidak terpenuhi atau tidak terakomodasi dalam suatu sistem politik (suatu masyarakat atau negara). Frustrasi menimbulkan perasaan tertindas oleh kelompok lainnya atau oleh pemerintah. Lalu berlangsunglah konflik, termasuk konflik dengan menggunakan kekerasan.

Sehubungan dengan hal di atas, manajemen konflik internal (dalam negeri) seharusnya diarahkan bukan dengan menggunakan kekerasan untuk mengakhiri kekerasan, tetapi untuk mengobati frustrasi (kekecewaan) dan menghapus (atau sekurang-kurangnya meminimalisir) perasaan tertindas. Hal ini berlaku baik untuk jenis konflik vertikal maupun konflik horisontal. Tentunya pula, upaya tersebut perlu berlangsung secara timbal-balik, menyangkut *take and give* secara adil oleh kedua belah pihak yang terlibat konflik (bersengketa).

Coleman merumuskan tujuh tahapan perkembangan konflik, yaitu: (a) permulaan/awal munculnya permasalahan (frustrasi); (b) ekuilibrium hubungan komunitas; (c) perasaan tertindas muncul

ke permukaan; (d) pertentangan pendapat yang makin mendorong keyakinan untuk menentang (melakukan perlawanan); (e) kecenderungan bersikap/berkeyakinan untuk mencurigai dan menganggap apapun yang dilakukan pihak lawan adalah salah dan buruk; (f) penentang dan yang ditentang saling bermusuhan; dan (g) persengketaan memuncak dengan terlepas dari perbedaan pendapat semula (Kweit, 1996: 154).

## MANAJEMEN KONFLIK INTERNAL

Oleh karena itu, untuk mengelola konflik internal tentunya pertama-tama perlu diupayakan langkah-langkah penanggulangan (solusi, penyelesaian masalah) agar konflik tidak meningkat ke tahap yang lebih tinggi. Lalu, seandainya sudah mencapai tahapan tinggi perlu diupayakan pengurangannya/pemundurannya secara bertahap (kurang arif rasanya jika ingin segera kembali ke tahap tidak adanya konflik).

Selain itu, manajemen konflik perlu dilakukan dengan merumuskan dan memahami sumber/penyebab konflik secara gamblang dan jangan diremehkan sebagai konflik yang hanya sepele, non-teknis, kurang signifikan, atau sementara saja. Contohnya, konflik antara Presiden (Wahid, Red.) dengan sebagian anggota DPR jangan dianggap enteng hanya soal pembagian rezeki atau jatah kursi kabinet (walaupun sebagian ada benarnya). Konflik di Maluku jangan diperlakukan seolah-olah hanya kecemburuan sosial antara suku Ambon dengan Bugis. Konflik di Sampit jangan dianggap sesaat saja antara suku Dayak

dengan Madura. Konflik di Aceh dan Irian jangan dipandang hanya sebagai upaya tokoh-tokoh GAM dan OPM (Organisasi Papua Merdeka) untuk berkuasa. Demikian pula dengan dugaan atau kemungkinan bahwa berbagai konflik internal di Indonesia dewasa ini didalangi (diprovokasi) oleh barisan sakit hati, penyokong kembalinya rezim dan kekuatan Orde Baru, pengaruh luar/asing yang menghendaki kelemahan Islam di Indonesia (negara berpenduduk Muslim yang terbesar di dunia) atau bangkitnya sisa-sisa komunisme. Yang perlu dikelola dan/atau dicarikan solusinya adalah bagaimana menghilangkan rasa frustrasi serta rasa ketertindasan yang bisa dimanfaatkan oleh dalang (baik dalam arti sponsor, konseptor, maupun provokator) konflik itu.

Jangan pula tumpang tindih, terkesan tidak tulus atau bertolak belakang. Contohnya bahwa setelah Menteri Koperasi, Pembinaan Pengusaha Kecil dan Menengah (Zarkasih Noor) mengumumkan dana bantuan untuk usaha kecil dan menengah serta penduduk daerah Aceh (18 April 2001), dua hari kemudian Menteri Pertahanan (Mahfud MD.) mengakui berlangsungnya pengiriman pasukan untuk "pemulihan keamanan". Hal-hal yang cukup mengusik dan cenderung bertolak belakang seperti ini, selain kurang kondusif untuk menuju penyelesaian konflik, juga menyulitkan Departemen Luar Negeri dan para diplomat RI dalam menjelaskannya kepada pemerintah negara lain, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan pers asing.

Yang perlu ditanggulangi adalah akar permasalahan yang melandasi perkem-

bangkan konflik (baik konflik vertikal maupun horisontal) itu dan bukan hanya menyingkirkan pelaku konflik. Manajemen konflik yang mencari serta melaksanakan upaya pemecahan masalah secara komprehensif, setara, dan adil, bisa menurunkan derajat konflik dengan kekerasan ke konflik tanpa kekerasan, lalu ke persaingan yang sehat, dan kemudian menuju ke rekonsiliasi dan kerja sama.

Jangan untuk konflik internal yang pada hakikatnya berlangsung di antara orang-orang atau pihak-pihak yang sebangsa dan se-tanah air, untuk konflik internasional pun sebaiknya konflik itu diselesaikan dengan menanggulangi penyebabnya atau akar permasalahan yang memicu timbul dan berkembangnya konflik itu. Contohnya, untuk peristiwa pembajakan pesawat komersial yang ditabrakkan dan menghancurkan menara kembar World Trade Centre di New York dan Gedung Pentagon di Washington DC (Amerika Serikat, 11 September 2001), penanggulangan terbaik adalah menyelidiki akar permasalahan yang menjadi motivasi serta menyebabkan terjadinya aksi tersebut untuk kemudian mengatasi sumber penyebab konflik (misalnya, rasa tertindas, perlakuan tidak adil, dan sebagainya) yang memicu aksi tersebut serta memperbaiki hal-hal serta kebijakan-kebijakan yang telah mendorong berlangsungnya aksi "teror" tersebut.

Jelasnya, kurang bijak apabila konflik, baik konflik internal (dalam negeri) maupun konflik internasional, ditanggulangi dengan bertumpu kepada upaya untuk mengeliminasi pelaku konflik. Jangan seperti halnya pemerintah Ameri-

ka Serikat mengincar Osama bin Laden (yang *diduga* mendalangi peristiwa "Selasa Hitam" 11 September 2001) sampai melakukan invasi ke Afghanistan.<sup>1</sup> Korban terbanyak tentunya rakyat biasa yang merupakan orang-orang yang tidak tahu-menahu, tidak terlibat, dan tidak berdosa. Walaupun bukan berarti bahwa tidak boleh mengambil tindakan terhadap yang terbukti bersalah.

Demikian pula untuk konflik internal (dalam negeri) di Aceh dan Irian, sebaiknya pemerintah pusat menanggulangi dengan memperbaiki kondisi yang mendorong (memotivasi) munculnya sikap menentang serta mengubah kebijakan-kebijakan terdahulu yang memicu konflik. Dengan demikian, setahap demi setahap, berbagai upaya penentangan akan memudar dan konflik berakhir secara damai tanpa menyisakan "api dalam sekam" yang sewaktu-waktu bisa membara kembali.

## KESIMPULAN

Sinergi (yang bermakna kebersamaan untuk saling menunjang atau keterpaduan untuk membangun kekuatan) antara manajemen konflik internal dengan kebijakan luar negeri merupakan hal yang sangat kita harapkan. Namun sinergi itu tidak dapat dilakukan secara sepihak (unilateral) oleh Departemen Luar Nege-

ri sendiri, melainkan secara timbal-balik antara Departemen Luar Negeri dengan departemen, badan, lembaga, instansi lain yang berwenang mengelola konflik-konflik internal. Departemen Luar Negeri bisa jadi merasa kerepotan (bahkan bingung) dalam melaksanakan diplomasi dan membela kepentingan nasional RI di forum internasional bila penanganan konflik internal dilaksanakan tanpa konsep yang jelas dan konsisten serta tanpa koordinasi yang intensif dengan Departemen Luar Negeri.

Dalam era globalisasi ini, sudah diterima secara luas tiga isu global: demokratisasi, HAM, dan lingkungan hidup. Dengan demikian, dalam sekurang-kurangnya tiga isu tersebut, Indonesia tidak dapat menghindar dari sorotan internasional. Terlepas dari kepentingan Indonesia untuk memperoleh bantuan luar negeri (pinjaman, investasi, dan hibah), memang manajemen konflik internal tidak bisa lepas dari keterkaitan hubungan RI dengan lingkungan sekitar atau dunia internasional. Oleh karena itu, sepatutnya Departemen Luar Negeri tidak dipandang sebagai juru bicara atau juru runding saja, tetapi berperan lebih besar dalam memberi masukan dan saran terhadap manajemen konflik internal. Dengan demikian, pertimbangan untuk menghindari sorotan serta kecaman luar negeri (internasional) bisa dihindari atau diminimalisir. Melalui keselarasan antara kebijakan luar negeri (mempertimbangkan tuntutan internasional) dengan kebijakan dalam negeri (mempertimbangkan stabilitas politik dan ke-

---

<sup>1</sup> Osama bin Laden berkebangsaan Arab Saudi, tetapi konon kabarnya ia bermukim di Afghanistan dan menggerakkan organisasi yang dipimpinnya (Al-Khaidar) dari markasnya di wilayah Afghanistan.

amanan domestik) bisa kita harapkan tercapai sinergi yang menunjang kredibilitas negara dan pemerintah RI di mata dunia internasional.

Kita cukup beralasan untuk optimis, tidak perlu terlalu pesimis. Kelemahan sinergi dewasa ini adalah suatu periode peralihan (transisi), karena reformasi dan demokratisasi masih dalam tahap pembinaan dan pematangan. Dengan berlangsungnya demokratisasi dan kedewasaan berpolitik, konflik-konflik internal akan segera berkurang asal dikelola dengan tulus dan adil demi kepentingan bangsa melampaui masa krisis di berbagai bidang (politik, ekonomi, sosial-budaya) dewasa ini. Tinggal lagi kita perlu menyadari bahwa pembinaan sinergi itu sangat penting sehingga upaya-upaya ke arah pencapaian sinergi dilaksanakan dengan giat, tulus, dan transparan.

#### KEPUSTAKAAN

- Kweit, Mary G. 1996. *Konsep dan Metode Analisis Politik* (Jakarta: Penerbit Bina Aksara).
- Lentner, Howard H. 1974. *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach* (Columbus-Ohio: Bell and Howell Company).
- May Rudy, Teuku. 1993. *Teori, Etika, dan Kebijakan Hubungan Internasional* (Bandung: Penerbit Angkasa).
- \_\_\_\_\_. 1993. *Pengantar Ilmu Politik: Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya* (Bandung: Penerbit Eresco).
- \_\_\_\_\_. 2001. *Studi Strategik: Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin* (Bandung: Penerbit Refika).
- Nye Jr., Joseph. 1993. *Understanding International Conflict* (New York: Harper-Collins).
- Scholte, Jan Aart. 1993. *International Relations of Social Change* (Buckingham-Philadelphia: Open University Press).
- Stern, Geoffrey. 2000. *The Structure of International Society* (London: Pinter).

# Politik Etnis dan Kudeta di Fiji

Mathias Maw

*Kecemburuan sosial penduduk asli terhadap etnis pendatang sering menimbulkan konflik etnis yang bersifat horisontal. Dalam kasus Fiji, konflik antara penduduk asli Fiji dan etnis pendatang India berpuncak pada terjadinya kudeta untuk menggulingkan pemerintahan yang terpilih melalui pemilu yang didominasi oleh etnis India. Kudeta yang biasanya dipicu oleh ketidakpuasan kaum elite sering dipandang sebagai alat untuk mengembalikan kewenangan penduduk pribumi untuk mematahkan dominasi pendatang.*

*Pertentangan yang berlatar belakang perbedaan etnis, agama, dan budaya juga memicu berbagai tindak kekerasan yang mengabaikan pilar-pilar demokrasi seperti konstitusi, pemilu, maupun hak-hak masyarakat. Ironisnya dalam masyarakat multi-etnis, perlawanan suatu etnis terhadap dominasi etnis tertentu selalu menggunakan argumen penegakan pilar demokrasi.*

## PENDAHULUAN

Fiji merupakan salah satu negara kecil di Pasifik Selatan dengan penduduk sekitar 800.000 jiwa, di mana 51 persennya merupakan etnis asli (Melanesia-Polinesia), 44 persen etnis India dan sisanya sekitar 5 persen keturunan Cina dan Eropa. Penganut agama terbesar adalah Kristen Methodis, Katholik, Hindu dan Islam. Sumber devisa utama adalah gula dan pariwisata.

Dua faktor utama bagi timbulnya konflik politik di negara yang dikenal tenang dan damai itu, adalah ekonomi dan politik. Etnis India menguasai perekonomian, mulai dari perkebunan tebu hingga industri gula, pariwisata dan perburuhan. Kemajuan ekonomi yang dicapai etnis India menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan masyarakat asli Fiji. Karena seiring

dengan kemajuan ekonomi, etnis India juga lebih maju dalam pendidikan dan profesi lainnya. Sedangkan masyarakat asli Fiji lebih cenderung menguasai bidang pemerintahan/politik, militer dan birokrasi. Tetapi umumnya mereka jauh tertinggal dari kemajuan yang dicapai pendatang.

Belakangan muncullah kelompok nasionalis Taukei yang memperjuangkan nasib dan kepentingan politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat asli Fiji melalui jalur politik dan dengan cara kekerasan. Mereka berpendapat bahwa sebagai tuan tanah dan sebagai masyarakat asli, mereka berhak memimpin pemerintahan dan mengurus Fiji. Sementara masyarakat pendatang merasa sebagai warga Fiji, sehingga mereka patut menuntut persamaan hak, keadilan sosial, kebebasan berusaha, kebebasan ikut dalam pemerintahan dan jaminan sosial lainnya.

Politik etnis yang diikuti tindak kekerasan terhadap pendatang/India yang kemudian disusul kudeta yang dikatakan untuk menegakkan hak kaum pribumi, baik oleh militer maupun sipil menyebabkan ketidakstabilan politik, keamanan, ekonomi dan sosial negara itu. Kudeta merupakan cara yang ditempuh masyarakat asli Fiji untuk mengambil alih kekuasaan dari suatu pemerintahan demokratis hasil pemilu. Asumsi itu terbukti dari kudeta-kudeta yang pernah terjadi di Fiji, baik oleh militer maupun sipil.

Masalahnya, berbagai tindak kekerasan yang kemudian diikuti pergantian kekuasaan melalui cara kudeta dengan sendirinya mengabaikan proses-proses pemilu dan mengubur peran lembaga-lembaga demokrasi modern di Fiji. Pemilu sebagai sarana pergantian kekuasaan hanyalah merupakan simbol demokrasi, demikian pula lembaga-lembaga politik lainnya. Maka timbul pertanyaan: mengapa terjadi kudeta dan bagaimana proses terjadinya? Kepentingan-kepentingan apakah yang tersembunyi di balik berbagai aksi kekerasan dan kudeta baik oleh militer maupun sipil di Fiji? Bagaimana menegakkan demokrasi di Fiji di mana perbedaan etnis, agama, budaya dan kepentingan politik sangat tajam? Apakah konstitusi yang ada dapat menjamin persamaan hak dan kebebasan semua kelompok masyarakat, ataukah konstitusi yang ada justru tak berdaya di bawah paksaan dan kesewenangan mayoritas masyarakat Fiji? Bagaimana mencegah kudeta di masa datang yang hanya dimaksudkan untuk menegakkan hak-hak kaum pribumi sementara kaum pendatang terinjak-injak hak-haknya? Tulisan ini mencoba memberikan sumbangan pemikiran dan analisis terha-

dap aksi kudeta baik oleh sipil maupun militer, sebagai jawaban terhadap persoalan-persoalan yang dikemukakan di atas.

## KUDETA DI FIJI DALAM PERSPEKTIF TEORI

Pergantian kekuasaan di Fiji acapkali berjalan secara tidak wajar karena cara-cara yang ditempuh dalam mengganti suatu pemerintahan bukanlah dengan cara yang lazim dan demokratis seperti pemilu, melainkan melalui kudeta. Sebagaimana diketahui, kudeta adalah salah satu cara yang tidak wajar dan tidak lazim dalam pengambilalihan kekuasaan, selain revolusi. Apabila revolusi merupakan upaya pergantian kekuasaan yang digerakkan oleh rakyat dari bawah, maka kudeta dijalankan pada umumnya oleh elite militer atau sipil dan bergulir dari atas.

Dalam sejarah Amerika Latin, misalnya, antara tahun 1930-1971, telah terjadi 87 kali kudeta militer yang berhasil dengan sedikit negara yang relatif lebih aman, seperti Chile, Costa Rica, Meksiko, Nicaragua, dan Uruguay). Sementara itu, kudeta sipil yang didukung militer terjadi di Bahamas, Barbados, Costa Rica, Kuba, Guyana, Jamaika, Suriname, Trinidad-Tobago dan Uruguay). Dari berbagai kudeta tersebut terbukti bahwa hukum dinamika perjuangan selalu melekatkan unsur kekuasaan pada setiap kesempatan. Begitu kekuasaan digenggam, hukum dan konstitusi dianggap sepele. Kudeta memang bertujuan menggulingkan suatu pemerintahan yang sedang berkuasa.

Lalu mengapa rakyat menerima atau mendukung sebuah kudeta militer? Jawab-

annya mungkin adalah: (a) rakyat telah terbiasa dengan kudeta; (b) adanya pandangan bahwa hanya di bawah pemerintahan militerlah rakyat merasa aman; dan (c) golongan militer identik dengan pengembang semangat nasionalisme dan patriotisme. Ada pula kudeta yang membuat rakyat *no comment* karena rakyat merasa tentara yang mengkudeta atau yang dikudeta sama-sama tidak becus. Ini pernah terjadi di Argentina ketika Laksamana Emilio Massera mengkudeta Maria Estella Martinez Peron.

Kudeta hanya mungkin terjadi kalau dalam sebuah negara mengalami ketidakstabilan sosial, politik, dan keamanan yang cukup meresahkan masyarakat. *Coup d'état* dimungkinkan oleh perpecahan elite-elite militer, atau berbagai angkatan dalam militer dan para pendukungnya yang saling bertikai. Atau pertarungan para politisi sipil dalam berbagai faksi dan salah satunya mendapat dukungan militer atau sekelompok elite militer. Konfigurasi ras yang sangat tajam dari berbagai pluralitas politik lainnya sedikitnya turut menyumbang bagi proses politik yang tidak menguntungkan menuju suatu kudeta. Jadi kudeta dapat terjadi karena berbagai konflik yang tidak dapat diselesaikan melalui proses demokrasi oleh masyarakat sebuah negara.

Menurut Udo Steinback, penyebab konflik adalah faktor-faktor kultural, sosial, ekonomi, dan politik yang umum sifatnya. Konflik dan ketegangan di negara-negara Dunia Ketiga banyak ditimbulkan oleh kegagalan pembangunan ekonomi dan politik seperti: (a) tidak meratanya pembangunan ekonomi; (b) lemahnya lembaga-lembaga politik yang kemudian ingin dihancurkan oleh kekuatan saingan dalam

negara; (c) struktur sosial yang ketinggalan zaman yang digantikan oleh struktur modern; dan (d) terabaikannya partisipasi kelompok suku/regional dalam kehidupan politik dan ekonomi masyarakat.

Dalam konteks Fiji, politik etnis sangat mewarnai struktur dan kultur politik di negara itu. Konstitusinya antara lain menjamin bahwa reputasi, kewibawaan dan kehormatan lembaga-lembaga dan nilai-nilai bumiputera, gelar-gelar tradisional serta Dewan Kepala Suku diberi hak mengangkat Presiden dan Panglima Angkatan Bersenjata.

Politik etnis ini merupakan warisan Inggris semenjak Fiji masih berada di bawah pemerintah kolonial Inggris. Setelah merdeka, konstitusinya tetap menjamin hak-hak istimewa warga asli Fiji. Hingga kini warga asli tetap menolak setiap konstitusi multirasial, dan tetap memperjuangkan dominasi dalam kehidupan politik-ekonomi, militer dan birokrasi.

Beberapa faktor yang mungkin menjadi penyebab diskriminasi rasial di Fiji antara lain:

1. *Faktor ekonomi.* Etnis India menguasai kehidupan ekonomi, dari perkebunan tebu hingga industri gula dan pariwisata. Pemerintahan Mahendra Choudhry yang baru berkuasa menerapkan kebijakan perpanjangan sewa tanah selama 75 tahun bagi etnis India yang dianggap mencabik-cabik hak-hak bumiputera yang terpelihara ratusan tahun semenjak perjanjian *Deed of Cession* ditandatangani oleh para kepala suku dan pemerintahan Inggris 1874.
2. *Faktor politik.* Etnis asli Fiji (Melanesia-Polinesia) tidak menghendaki etnis India mengendalikan atau mendominasi

pemerintahan, parlemen, birokrasi dan militer di Fiji.

3. *Faktor sosio-kultural*. Perbedaan budaya antara etnis India dan Fiji menjadi bibit konflik horisontal maupun vertikal dalam masyarakat.
4. *Faktor psikologis*. Orang asli Fiji merasa menjadi warga negara kelas dua di negeri sendiri, sementara sebagai penduduk asli mereka merasa berhak untuk memerintah dan mengurus negaranya.

Selain persoalan etnis, penyebab kudeta lainnya adalah korupsi dan konflik ideologi. Ideologi modernis didukung oleh kaum muda. Rabuka dikatakan lebih pro kepada kaum tua dengan ideologi konservatif yang sangat menentang konstitusi multirasial.

## KEDAMAIAN DAN KETENANGAN FIJI DIGUNCANG KUDETA

Politik etnis di Fiji menghalalkan kudeta sebagai cara mengambil alih kekuasaan apabila pemilu tidak menghasilkan suatu pemerintahan yang didominasi oleh masyarakat asli Fiji. Politik etnis hanya menghasilkan tirani etnis yang satu terhadap etnis lainnya, sementara pemilu hanya merupakan simbol demokrasi. Untuk jelasnya, di bawah ini akan dibahas aksi-aksi kudeta yang pernah terjadi di Fiji dengan berbagai dampaknya.

### Aksi Kudeta Rabuka

Telah dikemukakan bahwa perkembangan politik, ekonomi, sosial dan budaya dipandang telah merugikan bangsa asli Fiji. Sebaliknya kaum pendatang mengalami kemajuan sangat pesat dalam ber-

bagai aspek kehidupan. Kecenderungan ini menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan masyarakat asli Fiji sehingga sering timbul bentrok bernuansa sara antara etnis India dan masyarakat asli. Letkol. Sitiveni Rabuka (baca: Rambuka) adalah orang asli Fiji yang melancarkan aksi kudeta pada 14 Mei 1987. Kudeta ini tergolong terhormat dan amat jarang terjadi dalam sejarah karena ditandai oleh: (a) tidak adanya ciri-ciri perebutan kekuasaan seperti yang terjadi di banyak negara; (b) tidak adanya pertumpahan darah; (c) tidak tampak tentara berkeliaran di dalam kota; (d) tidak diberlakukannya jam malam; dan (e) lapangan terbang dan jalan-jalan tetap dibuka untuk umum. Namun, bagaimanapun, kudeta ini telah menimbulkan instabilitas politik dan keamanan serta keterpurukan di bidang ekonomi.

Menurut kalangan pengamat, dasar-dasar dilakukannya kudeta adalah: *Pertama*, beredar isu adanya komplotan untuk membunuh 15 anggota kabinet Fiji hasil pemilu bulan April 1987 (alasan rahasia tindakan Letkol. Rabuka). Menurut sumber-sumber yang dapat dipercaya, Rabuka menyatakan bahwa pembunuhan akan dilaksanakan oleh anggota-anggota kelompok Taukei (gerakan nasionalis Fiji) yang mempunyai wakil dalam Partai Aliansi Fiji. *Kedua*, kudeta dilakukan untuk melindungi para mantan menteri Partai Aliansi terhadap hukuman dan mencegah pemerintah baru membeberkan perkara korupsi yang dilakukan oleh pemerintah sebelumnya. Langkah-langkah pemerintah baru sudah mengarah pada upaya pengusutan korupsi. *Ketiga*, kudeta Rabuka dapat dilihat sebagai perebutan lahan politik antara etnis Melanesia-Polinesia dengan etnis India.

Dalam pemerintahan Bavadra, kabinet didominasi oleh etnis India sehingga menimbulkan kecemburuan di kalangan etnis asli. Kudeta militer itu sesungguhnya didukung oleh suatu komplotan berdasarkan suku. Menurut Rabuka, kudeta dimaksudkan untuk memulihkan dominasi bangsa asli Fiji dalam pemerintahan. Ada dugaan kuat bahwa kudeta Rabuka melibatkan Partai Aliansi Pimpinan Sir Ratu Kamisese Mara yang dipelopori oleh sekelompok anggota parlemen yang ambisius dalam partai yang tak mau menerima kekalahan mereka dalam partai. Pemilu April 1987 jelas mengakhiri riwayat Partai Aliansi yang berkuasa sejak 1970.

Inggris telah mewariskan suatu sistem politik yang rumit di mana kekuasaan politik tetap berada di tangan orang asli Fiji. Suatu kesepakatan telah dicapai pada tahun 1970, bahwa orang asli Fiji tetap menguasai bidang pemerintahan, birokrasi dan Angkatan Bersenjata. Sedangkan orang India diberi peluang dalam perdagangan lokal, berbagai profesi dan sedikit dalam pemerintahan lokal. Pemerintahan Bavadra dianggap melanggar kesepakatan tahun 1970 dan merupakan ancaman terhadap bangsa Fiji; dengan mengupayakan keringanan pajak, perbaikan layanan kesehatan, pendidikan dan perumahan, pembaruan pertanian, pemerintahan yang bersih dari korupsi serta meyakinkan masyarakat yang resah oleh adanya desas-desus tentang perekonomian yang bersifat sosialis.

Menyinggung sedikit tentang konstelasi partai, perlu dikemukakan bahwa Partai Aliansi merupakan suatu koalisi multi-rasial (bangsa asli Fiji, Eropa dan India) yang pro-Barat dan kapitalis. Partai

ini menganut prinsip-prinsip demokrasi dan konservatif. Orang asli Fiji menguasai Partai Aliansi, sedangkan orang Eropa dan India menyediakan keahlian dan dana. Sementara itu, Partai Buruh – yang juga multirasial tetapi beraliran sosialis dan sangat memperhatikan pembaruan sosial – yang berkoalisi dengan Partai Federasi Nasional dipandang sebagai perkembangan yang menggembirakan. Koalisi Partai Buruh dan Partai Federasi Nasional dipandang oleh Partai Aliansi sebagai Pemerintahan Alternatif yang mengejutkan karena mereka telah terbiasa dengan penyalahgunaan kekuasaan – apalagi pemerintahan orang-orang keturunan India.

Oleh karena itu, semenjak awal sudah ada tantangan baru kepada partai pemenang pemilu, ketika gerakan nasionalis Fiji yang dipimpin oleh mantan Menteri Perhubungan Apisai Tora mengorganisasi aksi-aksi yang dihadiri sekitar 5.000 orang dan merupakan demonstrasi terbesar di Fiji. Aksi ini dimaksudkan untuk mempersatukan penduduk pribumi dan menyuarakan kepentingan nasional. Dengan komposisi kabinet yang dikuasai oleh orang-orang India, pemerintahan Bavadra sangat rawan konflik.

Setelah merebut kekuasaan melalui kudeta yang pertama di Fiji itu, Letkol. Rabuka melakukan berbagai upaya, antara lain: (a) membekukan konstitusi yang berlaku sejak tahun 1970 dan membentuk pemerintahan sementara sampai terselenggaranya pemilu; (b) mengumumkan Dewan Menteri yang beranggotakan 16 orang; (c) menutup semua penerbit surat kabar termasuk *The Fiji Sun* dan *The Fiji Times*, dan para pengikutnya

menduduki kantor berita surat kabar tersebut setelah keduanya menyiarkan aksi kudeta; (d) mengumumkan kepada dunia luar tentang pemerintahan baru yang dibentuknya dengan menyelenggarakan konferensi pers yang dihadiri pula oleh wartawan asing; (e) mengumumkan bahwa masyarakat Fiji telah menerima apa yang terjadi setelah memimpin pertemuan pertama Dewan Menteri dan mengharapkan pengakuan dunia internasional; (f) membentuk Dewan Penasihat yang beranggotakan 19 orang sebagai hasil kompromi antara Ganilau dan Rabuka, untuk menjalankan kekuasaan eksekutif; (g) memecat Panglima Angkatan Bersenjata Brigjen. Ratu Epeli Nailatikau dan Kepala Staf AB Letkol. Jim Sandai; dan (h) membubarkan Angkatan Kepolisian setelah dua hari merebut kekuasaan.

Tindakan-tindakan di atas diambil untuk mengamankan kekuasaan yang sudah digenggamnya, di samping menunjukkan kepada dunia luar bahwa aksi kudeta dan pengambilalihan kekuasaan dimaksudkan untuk menjamin kehidupan demokrasi, stabilitas politik dan keamanan di Fiji. Namun Australia, Selandia Baru, AS, Inggris, Prancis, masyarakat persemaikuran dan India mengecam dengan keras kudeta dan pengambilalihan kekuasaan oleh Rabuka sebagai kemunduran demokrasi. Negara-negara Pasifik Selatan juga sangat terguncang oleh kudeta itu, karena Fiji dianggap sebagai model dalam pembangunan politik dan ekonomi. Kekhawatiran lebih mendalam mengarah pada kemungkinan Libya dan Uni Soviet memanfaatkan krisis Fiji untuk bergerak masuk ke kawasan itu dalam aspek politik dan militer. Aksi kudeta di Fiji terjadi sebelum puncak pertemuan ke-13

negara anggota Forum Pasifik Selatan di Apia, ibukota Samoa Barat. Secara tidak langsung kudeta tersebut mengancam Forum Pasifik Selatan yang mempunyai komitmen mengembangkan dan mempertahankan demokrasi di kawasan tersebut.

Uni Soviet yang semula diduga akan mendukung Rabuka, ternyata tidak memberikan dukungannya, karena menurut para ahli Pasifik Selatan, Soviet menyadari bahwa pengaruhnya terbatas di kawasan itu. Tetapi isu penetrasi Soviet dan Libya bertambah dramatis ketika Muamar Khadafy menyelenggarakan pertemuan kekuatan revolusioner Pasifik di Tripoli yang dihadiri oleh kaum militan dari Fiji, Vanuatu, PNG, Kaledonia Baru, Filipina, Jepang, Thailand, Malaysia dan kelompok OPM dari Indonesia. Prakarsa Libya dianggap sebagai mengeksport terorisme ke kawasan Asia-Pasifik.

Dari dalam negeri, Rabuka mendapat tantangan lebih keras dari Gubernur Jenderal Ratu Sir Panaia Ganilau, dengan posisi hukum yang sangat kuat, walaupun sidang Dewan Kepala Suku justru memberikan dukungan kepada Rabuka untuk melanjutkan pemerintahan. Setelah diadakan perundingan dengan Rabuka, Ganilau mengambil beberapa langkah penting untuk menegakkan kekuasaannya: (a) pembebasan para sandera (PM Bavadra dan 27 anggota kabinetnya); (b) tidak mau mengambil sumpah Dewan Menteri yang dibentuk Rabuka; (c) membebastugaskan Rabuka dari jabatan yang dibentuknya sendiri (Ketua Dewan Menteri); (d) memerintahkan tentara kembali ke barak; (e) membubarkan parlemen hasil pemilu April 1987; (f) mengumumkan terbentuknya Dewan Penasihat dalam mendampingi Gubernur Jenderal dalam

menjalankan kekuasaan dan mempersiapkan pemilihan umum baru; (g) mengubah konstitusi guna menjamin kekuasaan politik tetap di tangan bangsa pribumi Fiji.

Dalam rangka menegakkan stabilitas politik dan demokrasi, diadakan perundingan antara Partai Aliansi dan Koalisi NFP-FLP yang dikenal dengan *Deuba Accord*. Koalisi ini menimbulkan kemarahan kelompok gerakan Taukei yang berbuntut penyerangan terhadap kelompok pro-koalisi dan masyarakat, karena Ganilau memberikan kesempatan kembali kepada kelompok koalisi dan Bavadra untuk berkuasa. Tindakan-tindakan Gubernur Jenderal yang tidak populer dan konflik yang tajam justru memancing Rabuka untuk kembali melakukan kudeta tak berdarah dan dilaksanakan dengan koordinasi yang terpadu dan efisien.

Beberapa langkah penting Rabuka pada kudeta 25 September 1987 meliputi: (a) memberlakukan jam malam; (b) pasukan Rabuka menduduki hampir semua gedung pemerintah di Suva, ibu kota Fiji; (c) tentara menduduki *The Fiji Sun* dan *The Fiji Times* serta stasiun radio pemerintah; (d) mengumumkan melalui radio tentang pengambilalihan kekuasaan; (e) menahan mantan PM Bavadra dan sekitar 40 orang lainnya; (f) membekukan konstitusi yang berlaku sejak 1970; (g) memproklamkan Fiji sebagai negara republik dan meniadakan jabatan Gubernur Jenderal sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Inggris di Fiji; dan (h) mengadakan pertemuan dengan berbagai pihak untuk menjelaskan keadaan sebenarnya.

Keinginan Rabuka menegakkan hak-hak masyarakat asli Fiji sangat kuat se-

hingga ia kembali melakukan kudeta, di samping karena beberapa hal berikut: (a) sasaran yang hendak dicapai pada 14 Mei 1987 tidak terwujud; (b) ingin mengubah Fiji menjadi republik; (c) pemerintahan sementara gagal menjamin kepentingan masyarakat asli Fiji; (d) ingin agar pemilu diselenggarakan di bawah pemerintahan baru untuk menjamin dominasi penduduk asli Fiji dalam pemerintahan, birokrasi, militer dan sebagainya.

Persoalannya, apakah dominasi tersebut dapat dicapai melalui kudeta atau aksi kekerasan? Suatu kekerasan hanya akan menghasilkan kekerasan lain yang berdampak pada kemundutan demokrasi politik dan ekonomi. Pariwisata mengalami kemunduran di mana 20 persen hotel tutup karena kekurangan tamu setelah jam malam diberlakukan, harga barang naik 50 persen, mata uang Fiji didevaluasi sekitar 15,25 persen yang berakibat pada penurunan jumlah penjualan kendaraan dan barang eceran.

Rabuka memanfaatkan gerakan Taukei untuk memperkuat posisinya dengan mengangkat 17 tokoh gerakan tersebut ke dalam 24 anggota Dewan Menteri Sementara Republik Fiji demi mendukung proklamasi Republik Fiji pada tanggal 6 Oktober 1987. Ia juga mengharapkan peran Ratu Mara untuk menjelaskan situasi politik Fiji kepada Ratu Elizabeth II, tetapi dengan alasan protokoler Ratu Mara tidak diijinkan menemui Ratu Elizabeth II. Ini dipandang sebagai penolakan terhadap proklamasi Republik Fiji yang berakibat dikeluarkannya Fiji dari persemakmuran pada 18 Oktober 1987.

Selain itu, Rabuka juga mengadakan beberapa pertemuan dengan berbagai

pihak. Tanggal 27 September 1987, ia mengadakan pertemuan dengan para pemimpin militer dan kepolisian serta Gubernur Jenderal untuk menjelaskan keadaan sebenarnya di Fiji. Tanggal 28 September 1987, ia mengadakan tiga kali pertemuan dengan: (a) para jaksa mengenai kemungkinan dihapuskannya UUD yang berlaku sejak tahun 1970; (b) para perwakilan asing di Fiji untuk menjelaskan soal jaminan keamanan di Fiji; dan (c) Gubernur Jenderal, tetapi tidak diungkapkan maksud pertemuan itu.

Namun Rabuka juga mendapat kecaman dari dalam negeri, antara lain dari Ratu Sir Ganilau, Ketua Mahkamah Agung Sir Tuiraga, dan hakim Kishore Govind, yang menilai pengambilalihan kekuasaan itu tidak sah. Ratu Elizabeth II juga menegcam kudeta di Fiji yang dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap undang-undang. Ini kemudian disusul dengan pengunduran diri Ganilau sebagai Gubernur Jenderal Fiji tertanggal 15 Oktober 1987, yang menandai keluarnya Fiji dari persemaikuran setelah lebih dari seabad terbina hubungan baik.

Sebaliknya pengakuan Tonga terhadap Republik Fiji disampaikan secara pribadi oleh putra Mahkota Tonga Pangeran Tupouto'a dan mengundang Republik Fiji untuk menghadiri Forum Pasifik Selatan di Nukualofa, ibukota Tonga, walaupun kedua negara tidak mempunyai hubungan diplomatik. Fiji merupakan sebuah negara yang sangat penting dalam percaturan politik kawasan Pasifik Selatan dan merupakan salah satu pendiri Forum Pasifik Selatan. Di samping itu, ada pula desas-desus bahwa negara-negara ASEAN juga mendukung Republik Fiji.

Dengan kekuasaan yang dimilikinya, Rabuka memprakarsai terbentuknya konstitusi Fiji yang dibicarakan dalam sebuah komisi dari berbagai kalangan politik dan diberlakukan sejak 25 Juli 1990 melalui Dekrit Presiden. Konstitusi ini dinilai diskriminatif terhadap etnis India tetapi memperkuat posisi masyarakat asli Fiji. Berdasarkan konstitusi ini, diadakanlah pemilu tahun 1992 yang dimenangkan oleh Rabuka dari Partai Soqosoqo ni Vakavulawa ni Taukei (SVT). Konstitusi juga menegaskan bahwa hanya warga asli Fiji yang dapat menjadi Presiden, Menteri Urusan Pertanian dan Menteri Urusan Pembangunan Pedesaan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan warga asli Fiji.

Dalam pidato pelantikannya, Rabuka menegaskan komitmennya untuk menjamin kestabilan politik, keamanan, ekonomi. Selanjutnya ia mengadakan dialog dengan kaum keturunan India mengenai perubahan konstitusi dan mencari penyelesaian atas masalah-masalah nasional, dan dengan serikat buruh di mana ia berjanji akan mengembalikan kepercayaan investor asing dan menjamin kepentingan investor demi pertumbuhan ekonomi Fiji.

### **Aksi Kudeta *George Speight***

Tiga belas tahun<sup>11</sup> setelah aksi kudeta Rabuka, Fiji kembali diguncang kudeta, yaitu pada 19 Mei 2000. Pemimpin kudeta kali ini adalah Goerge Speight, seorang sipil dari etnis asli Fiji. Beberapa alasan yang dikemukakan adalah bahwa kudeta ini dimaksudkan untuk: (a) menegaskan hak warga asli Fiji untuk mengendalikan pemerintahan; (b) memberlakukan kembali

konstitusi Fiji tahun 1990 yang menjamin hak warga asli Fiji untuk mengendalikan pemerintahan dan mencabut konstitusi tahun 1997 yang multirasial; (c) menuntut pengunduran diri PM terpilih Mahendra Chaudhry dan Presiden Sir Kamisese Mara; (d) menghendaki Wakil Presiden Yosep Iliolo diangkat sebagai Presiden; (e) amnesti atas aksi kudeta mereka.

Aksi kudeta yang diwarnai tembakan-menembak antara pasukan keamanan Fiji dan para pendukung Speight mengundang pro dan kontra dalam masyarakat ketika Speight mengancam akan membunuh para sandera apabila Presiden Sir Kamisese Mara tidak meletakkan jabatannya. Ancaman ini tidak digubris oleh Sir Kamisese Mara, walaupun putrinya Adi Koila Nailatikau Mara yang menjadi Menteri Turisme dalam kabinet Chaudhry ikut disandera.

Para pendukung Speight dari masyarakat asli Fiji dan lima partai politik yang didukung penduduk asli mengeluarkan petisi kepada Sir Kamisese Mara untuk membubarkan parlemen dan kemudian membentuk suatu Pemerintahan Sementara Persatuan Nasional Fiji. Petisi ini meminta pencabutan konstitusi multirasial tahun 1997 dengan tujuan agar hanya penduduk asli saja yang dapat menjabat Presiden, Perdana Menteri dan juga memiliki tanah.

Dukungan kepada Speight waktu itu juga datang dari sekelompok tentara (15 personil atau 1 peleton) dari zen cadangan Fiji yang dipimpin oleh Mayor Savisa. Kepada Radio Fiji, Savisa menyatakan: "Kami datang untuk mendukung masalah Fiji, bagi identitas orang Fiji". Dan di Pulau Vanua Levu, yang merupakan pulau

terbesar kedua di Fiji, sejumlah tentara menduduki pangkalan militer Labasa. Menurut pemimpin lokal di pulau tersebut, Ratu Yosefa Dimuria, sekitar 95 persen tentara di sana mendukung kelompok pemberontak.

Sebaliknya, para penentang Speight dari Kongres Serikat Buruh Fiji bermacam dengan keras kudeta itu dan mengancam akan melakukan pemogokan nasional. Serikat Buruh Fiji didominasi oleh etnis India, sementara tentara didominasi oleh etnis asli Fiji. Kecaman juga datang dari Dewan Ketua Raya (GCC) Fiji – lembaga penasihat penting dalam kehidupan politik Fiji yang beranggotakan 50 pemuka adat dari 14 propinsi di Fiji yang diketuai oleh Rabuka – pemimpin kudeta tahun 1987. Rabuka mengatakan bahwa GCC tidak memberikan dukungan kepada langkah Speight. Dewan Ketua Raya mendukung Presiden Sir Kamisese Mara dan mengatakan kemungkinan pelaku aksi kudeta akan dihukum dengan tuduhan melakukan kejahatan, kendatipun tidak memutuskan mengembalikan Chaudhry sebagai Perdana Menteri. Menerima kembali Chaudhry bukanlah merupakan langkah populer. Sikap GCC belakangan berubah karena kelompok Speight tak mau menyerah dan mengancam akan membunuh para sandera yang masih berada dalam Gedung Parlemen. GCC akhirnya memenuhi tuntutan kelompok Speight yang rasialis.

Pro dan kontra di kalangan masyarakat berbuntut pada kerusuhan rasial yang menyebabkan stabilitas sosial-politik, keamanan dan ekonomi menjadi terganggu. Menyikapi keadaan ini, militer yang selama beberapa hari terkesan menahan

diri dan tak mau campur tangan dalam kehidupan politik, tanpa kesulitan mengambil alih kekuasaan pada tanggal 29 Mei 2000 dan kemudian memberlakukan jam malam dan keadaan darurat. Walaupun militer telah mengambil alih kekuasaan, tetapi militer tak dapat menerapkan tindakan militer terhadap kelompok Speight. Bahkan penguasa militer Fiji tunduk pada Speight dengan membatalkan konstitusi tahun 1997 yang multirasial dan menerapkan kembali konstitusi tahun 1990 yang memihak kepada penduduk asli. Ini terjadi ketika Panglima Angkatan Bersenjata Fiji, Komodor Frank Bainimarama, menandatangani suatu Dekrit resmi menyangkut konstitusi Fiji. Tunduknya penguasa militer adalah karena para sandera masih disekap oleh kelompok Speight di Gedung Parlemen dan menolak membebaskan mereka sampai semua tuntutan mereka dipenuhi.

Tetapi, keinginan Speight agar kelompoknya diberi peran dalam penyusunan RUU baru dan penyelenggaraan pemilu serta keikutsertaan dalam Pemerintahan Sementara ditolak pihak militer sampai sandera dibebaskan. Menurut pihak militer, kalau keadaan politik maupun keamanan stabil barulah kekuasaan diserahkan kepada sipil. "Kami masuk untuk menstabilkan negara. Ketika negara sudah stabil, kami mengembalikannya", ujar juru bicara militer Letkol. Filipino Tarakinikini.

Menyusul keluarnya Dekrit pemberlakuan kembali konstitusi tahun 1990, krisis penyanderaan diakhiri dengan diangkatnya Wakil Perdana Menteri Ratu Yosafa Iliolo menjadi Presiden Fiji, dan Laisena Qarase sebagai Perdana Menteri. Sedangkan Komandan AD Fiji, Ratu Epeli Nailatikau menjadi Wakil Perdana Men-

teri sementara dengan 17 anggota kabinet, tanpa melibatkan etnis India. Mantan Perdana Menteri Fiji terguling Mahendra Chaudhry sangat terpukul dengan keadaan ini dan mengatakan dalam jumpa pers bahwa membiarkan kudeta berarti: "Memaafkan tindakan anarki dan pemahaman yang tidak berdasarkan hukum terhadap pejabat pemerintah yang dipilih secara sah oleh masyarakat".

Dengan berakhirnya kudeta, proses pemulihan keamanan dan politik mulai menunjukkan titik terang. Langkah pemulihan hukum dan ketertiban di Fiji mulai diterapkan penguasa militer dengan mengajukan ratusan pendukung aksi kudeta sipil ke pengadilan dengan tuduhan berkumpul secara ilegal dan akan menghadapi hukuman satu tahun penjara, namun kemudian dibebaskan dengan jaminan 50-100 dolar Fiji. Militer juga kembali menguasai barak yang dikuasai oleh sekelompok tentara di Pulau Vanua Levu, dan memfokuskan operasi di kota-kota utama seperti Labasa dan Savusavu. Namun di Lantoka (sisi barat Pulau Viti Levu) kelompok nasionalis Taukei menahan Filex Anthony, Pemimpin Kongres Serikat Buruh Fiji, di kantornya berkaitan dengan rencana aksi mogok nasional kaum buruh yang kebanyakan etnis India.

Militer Fiji tak pandang bulu demi menegakkan supremasi hukum dan ketertiban sosial dan politik negara itu. Mereka tidak peduli mayoritas atau minoritas, sipil atau militer, yang bersalah ditangkap dan dihukum. Langkah militer ini mendapatkan pujian dari masyarakat internasional walaupun PM terguling meragukan kemampuan tentara dalam memulihkan keadaan dan meminta Australia dan Selan-

dia Baru untuk membantu mengembalikan pemerintahan multirasial di Fiji.

Sementara itu, George Speight tidak segera menikmati kebebasannya karena Mahkamah Agung (MA) Fiji campur tangan terhadap putusan hukum dan membatalkan perjanjian Speight dengan pihak militer. Kenyataan ini mengejutkan Speight dan 24 pengikutnya mengingat kekebalan hukum yang diberikan pihak militer dalam negosiasi pembebasan perdana menteri terguling. Alasan pembatalan adalah karena *Muanikau Accord* tanggal 9 Juli 2000 disetujui oleh pihak militer di bawah tekanan. Speight dinyatakan tidak hanya melakukan pengkhianatan terhadap pemerintah dengan melakukan kudeta tetapi juga terlibat 13 tindak kejahatan lainnya.

## KETERLIBATAN PIHAK ASING

Kudeta yang berulang kali terjadi di Fiji telah mematahkan anggapan bahwa Pasifik Selatan merupakan surga bagi para wisatawan asing dan lebih-lebih karena kawasan ini kini menjadi wilayah uji coba nuklir negara-negara besar walaupun wilayah itu telah disepakati menjadi zona bebas nuklir (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*) yang dicetuskan bulan Agustus 1985 dan ditandatangani oleh 10 negara. Kudeta militer tahun 1987, misalnya, mempunyai dampak yang luas terhadap Fiji, dan bahkan pengaruhnya juga dirasakan oleh negara-negara tetangga. Fiji yang terletak ditengah-tengah Samudera Pasifik merupakan negara transit di wilayah Pasifik Selatan. Bandar udara internasional Nadi memainkan peran penting yang menghubungkan jalur udara Australia dan Pantai Barat Amerika. Fiji juga me-

rupakan pelabuhan laut utama dan dapat dikatakan sebagai pusat perdagangan. Sementara itu, beberapa pusat kegiatan regional Pasifik Selatan ditempatkan di Fiji, seperti di University of South Pacific.

Perhatian dunia internasional dapat dilihat dari kehadiran Amerika Serikat semenjak Perang Dunia II. Bahkan Inggris, Perancis, Jerman jauh lebih awal walaupun tidak serta merta membangun basis militer. Sementara musuh bebuyutan AS dan Eropa Barat, yaitu Rusia kehadirannya terlambat, tetapi telah dibuka hubungan diplomatik dengan Fiji (1974), Tonga (1975), PNG (1976), dan Samoa Barat (1976). Sementara Uni Soviet (sekarang Rusia), walaupun kehadirannya terlambat tetapi secara militer mempunyai kemampuan yang hampir seimbang dengan AS. Apalagi kehadiran Libya di kawasan Pasifik Selatan semakin tak terelakkan dan di pandang merupakan ancaman tersendiri bagi Amerika dan sekutu-sekutunya.

Seringkali konflik internal sebuah negara sebagaimana dialami oleh Fiji dan negara-negara berkembang lainnya dimanfaatkan oleh negara-negara adidaya untuk kepentingan militer, ideologi, politik, ekonomi dan sebagainya. Apalagi jika sebuah negara dipandang dari segi geopolitik dan geostrategi memiliki arti penting dalam politik global maupun politik kawasan yang dapat dijadikan basis militer atau untuk tujuan pembendungan ideologi tertentu. Dan Fiji beserta negara-negara Pasifik Selatan lainnya memiliki arti penting tersebut.

Dari segi politik, Fiji independen (tidak tergantung pada negara manapun termasuk Inggris dan Australia) sebagai-

mana PNG, Vanuatu, Kepulauan Salomon dan Samoa Barat. Tetapi dari segi keamanan Fiji dan negara-negara kecil lainnya sangat tergantung pada Australia, Selandia Baru, dan negara-negara besar lainnya. Bahkan negara-negara besar mempunyai kepentingan sangat besar di kawasan tersebut dalam rangka pertahanan dan keamanan kawasan. Oleh karena itu, dapat dipahami ketika pemerintahan Bavadra menerapkan kebijakan melarang kapal-kapal AL AS, serta-merta Amerika Serikat dicurigai ikut mendalangi kudeta militer di Fiji di bawah kepemimpinan Rabuka (Ini juga disinyalir oleh Zulkifli Hamid, pakar politik Pasifik Selatan dari Universitas Indonesia). Amerika Serikat khawatir kebijakan pemerintah ketika itu akan memperlemah posisinya di kawasan Pasifik Selatan. Pertemuan Rabuka dengan Duta Besar AS untuk PBB diduga membicarakan soal kudeta yang kemudian diikuti penyaluran dana 200.000 dolar AS kepada Apisai Tora, Pemimpin Gerakan Nasionalis Taukei. Namun AS kemudian membantah semua tuduhan Bavadra melalui Willem Lane, Duta Besar AS untuk Australia.

## PENUTUP

Politik etnis merupakan hal yang bertentangan dengan demokrasi. Demokrasi sangat menghargai nilai-nilai persamaan hak, kebebasan, keadilan sosial dan penghargaan atas profesionalisme. Sebaliknya, politik etnis mengabaikan nilai-nilai tersebut dan sedikit otoriter, karena etnis tertentu memaksakan aspirasi politiknya dan mengabaikan aspirasi etnis lainnya. Apalagi tindakan merebut kekuasaan dilakukan dengan cara kekerasan dan kudeta.

Fiji sebagai sebuah negara baru yang merdeka 10 Oktober 1970 dihadapkan pada permasalahan yang rumit dalam membangun demokrasinya. Sebagai sebuah negara demokrasi, kekuasaan diwujudkan melalui tiga lembaga utama: eksekutif, legislatif, yudikatif dan ditambah beberapa partai politik, pemilu, organisasi profesi dan lain sebagainya.

Tetapi instrumen-instrumen politik tersebut tak berfungsi sebagaimana mestinya, karena politik etnis sangat kental di sana. Etnis asli Fiji (Melanesia-Polinesia) ingin memainkan peran dominan dalam kehidupan politik dan pemerintahan, sebagaimana dieksplisitkan dalam konstitusi Fiji tahun 1970 dengan penghormatan dan pengakuan terhadap kekuasaan dan kewenangan lembaga-lembaga tradisional dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat Fiji. Dari berbagai kudeta, baik militer maupun sipil, nampak bahwa warga asli Fiji memaksakan tuntutan-tuntutan politiknya yang pada akhirnya disetujui oleh pemerintahan transisi.

Sementara itu, pemilu hanya merupakan simbol demokrasi. Sebuah pemerintahan yang lahir dari proses pemilu yang bebas dan demokratis tidak diakui bahkan dijatuhkan melalui kudeta. Lembaga legislatif pun tak berfungsi sebagaimana yang diharapkan karena pengangkatan Presiden dan Perdana Menteri dilakukan oleh Dewan Ketua Adat yang mewakili berbagai wilayah. Konstitusi yang dibuat oleh parlemen juga diubah sesukanya dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Pemilu juga digantikan oleh kudeta sebagai wahana perubahan politik dan pergantian pemerintahan.

Penolakan terhadap konstitusi multi-rasial menjadi bukti bahwa politik etnis sangat tajam dan ini menjadi hambatan bagi kemajuan demokrasi. Pengakuan terhadap kekuasaan lembaga-lembaga tradisional mencerminkan tumpang-tindihnya fungsi lembaga-lembaga demokrasi modern dan lembaga-lembaga adat. Dari situ dapat diramalkan bahwa Pemerintahan Laisania Qarase yang terbentuk setelah memenangkan pemilu lalu masih akan mengalami gangguan politik apabila ia mengabaikan etnis India yang dimotori oleh Perdana Menteri terguling Mahendra Chaudhry.

Menurut Chaudhry dalam siaran pers tanggal 6 September 2001, pemerintahan koalisi baru yang terbentuk, seharusnya mengakomodir etnis India di dalamnya. Tetapi apabila Mahendra Chaudhry bersikeras untuk membentuk koalisi lain dan tidak menerima kekalahannya dalam pemilu lalu secara resmi yang dikatakannya mengandung kecurangan, maka akan menyulitkan etnis India dalam kehidupan politik di Fiji sebab menurut PBB pemilu di Fiji telah berlangsung terbuka dan transparan. Apalagi PM Australia John Howard, telah menyatakan tidak mengharapkan Chaudhry kembali ke tampuk pimpinan di Fiji. Kecuali itu, apabila Qarase terlampau akomodatif terhadap etnis India, maka ia akan mengalami tantangan dari bangsa asli Fiji yang tetap ingin menguasai pemerintahan. Pembagian kursi yang berdasarkan ras: 23 kursi untuk Fiji pribumi, 19 kursi untuk etnis India, 1 kursi untuk penduduk Pulau Rotuman dan 25 kursi diperebutkan, merupakan pembagian yang proporsional.

Seperti di negara-negara Dunia Ketiga lainnya, pemahaman terhadap demokrasi seringkali dikacaukan oleh tingkat pendidikan masyarakatnya yang sangat rendah. Oleh karena itu, Fiji perlu memajukan pendidikan warga asli yang tertinggal dibandingkan dengan warga pendatang. Sebab selain meniacu pertumbuhan ekonomi, mereka pun diharapkan dapat menikmati kesejahteraan. Dengan demikian diharapkan akan ada perubahan pemahaman terhadap nilai-nilai demokrasi sesuai tingkat kesejahteraan dan pendidikan yang mereka dapatkan, dan dapat menerima hasil-hasil dari sebuah proses politik yang demokratis dan adil. Dengan begitu mereka siap untuk memerintah atau diperintah, berdasarkan persamaan hak, keadilan sosial, kebebasan dan profesi. Siap untuk bersaing dengan etnis lain dalam pemilu, siap untuk berbagi peran dalam lembaga-lembaga politik modern berdasarkan kemampuan dan profesi. Karena hakikat dari demokrasi adalah kebebasan, persamaan hak dan keadilan sosial bagi semua warga tanpa kecuali.

#### KEPUSTAKAAN

- Adiwijoyo, Suwarno. 2000. *TNI antara Tuntutan dan Revormasi: Beban Sejarah* (Jakarta: Penerbit Internusa).
- Bertran, Christople (ed.). 1988. *Konflik Dunia Ketiga dan Keamanan Dunia* (Jakarta: Penerbit Bina Aksara).
- Diamond, Larry dan M. Plattner (ed.). 1998. *Nasionalisme, Konflik Ethnik dan Demokrasi* (Bandung: Penerbit ITB).
- Hamid, Zulkifli. 1996. *Politik di Melanesia* (Jakarta: Penerbit Pustaka Jaya).
- "Global III". 1992. dalam *Jurnal Politik Internasional FISIP UI* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama).

# Pertemuan Menlu ASEAN Ke-34 dan Stabilitas Kawasan Asia Tenggara

*Faustinus Andrea*

**D**ALAM beberapa tahun terakhir ini, ASEAN menghadapi berbagai masalah seperti: (a) krisis ekonomi berkepanjangan sejak 1997; (b) kerja sama ekonomi yang lamban; (c) masalah-masalah yang berkaitan dengan masuknya empat negara anggota baru ASEAN; dan (d) ketidakmampuan ASEAN dalam mengatasi masalah sosial politik yang berpengaruh terhadap negara-negara anggotanya. Masalah-masalah tersebut paling tidak telah mengurangi kemampuan negara-negara ASEAN dalam membangun kerja sama di antara mereka. Akibatnya, investasi luar negeri yang pernah membanjiri negara ASEAN kini beralih ke negara lain, misalnya ke Cina. Jika keadaan ini dibiarkan maka para investor luar akan kehilangan minat mereka untuk menanamkan modal mereka di negara-negara ASEAN.

Keadaan ekonomi yang masih lesu dan kesibukan negara-negara anggota ASEAN dalam urusan politik di dalam negerinya masing-masing selama tiga tahun terakhir ini sangat berpengaruh terhadap kredibilitas dan kohesi ASEAN. Timbul pertanyaan, apakah ASEAN mampu mengelola persoalan-persoalan yang muncul dari perluasan keanggotaannya menjadi 10 negara? Sulit bagi ASEAN untuk melakukan konsolidasi di bidang ekonomi mengingat

kondisi ekonomi negara-negara seperti Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar yang masih jauh tertinggal dibandingkan dengan Singapura, Malaysia, Thailand, Brunei Darussalam, Filipina dan Indonesia. Satu langkah kebijakan ekonomi yang dapat dilakukan agar empat negara itu menjadi lebih maju adalah dengan mengembangkan dan memprioritaskan proyek-proyek kerja sama yang melibatkan keempat negara baru tersebut, yaitu proyek kerja sama Mekong. Untuk mengatasi kesenjangan yang ada antara negara-negara tersebut maka diperlukan kerja sama yang optimal dengan mengelola sumber yang potensial menimbulkan ketidakstabilan dan konflik, baik di dalam negara itu sendiri maupun antarnegara.

Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN yang berlangsung akhir Juli 2001 dan dilanjutkan dengan pertemuan ARF maupun ASEAN-PMC menyoroti berbagai masalah, terutama tentang penegasan kembali dukungan terhadap keutuhan wilayah dan persatuan Indonesia, menyambut baik terpilihnya Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Indonesia, dan mendorong pembangunan di negara-negara baru ASEAN, seperti Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar. Pada umumnya negara-negara yang tergabung dalam pertemuan ASEAN ini berharap bahwa tran-

sisi yang tertib dan damai di Indonesia akan menciptakan stabilitas politik dan pemulihan ekonomi secepatnya. Diselenggarakannya pertemuan Menlu ASEAN secara khusus dengan Jepang, Cina dan Korea Selatan melalui ASEAN+3 juga akan memperkuat proses konsultasi politik dan ekonomi tingkat tinggi di Asia Timur.

Dalam sebuah pertemuan di Kuala Lumpur, para Menteri Keuangan ASEAN sepakat untuk membentuk jaringan pertukaran mata uang bilateral sebagai upaya membantu stabilisasi mata uang negara tersebut. Dalam prakarsa Chiang Mai bulan Mei 2000 telah disepakati, bahwa negara anggota ASEAN akan melakukan transaksi konversi bilateral sebesar US\$1 miliar dan mengizinkan anggota ASEAN untuk memberi bantuan bila ada kesulitan pembayaran. Rencananya prakarsa itu akan menghubungkan cadangan devisa internasional ASEAN melalui kerja sama bilateral dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan di bawah pengawasan IMF. Namun demikian, prakarsa tersebut ditentang oleh Malaysia yang bukan anggota IMF, dengan alasan bahwa peran IMF hanya akan menguntungkan negara kaya, sementara terhadap masalah krisis IMF tidak bisa mengantisipasinya. Untuk itu Malaysia mengusulkan sebuah mekanisme pengawasan alternatif melalui persetujuan *Bilateral Swap Arrangement* (BSA) di antara para Menkeu ASEAN, yang dianggap mampu mengatasi kekhawatiran Malaysia atas peran IMF tersebut.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang pertemuan Para Menlu ASEAN ke-34, masalah stabilitas kawasan, pertemuan Para Menkeu ASEAN, dan masalah AFTA.

## I. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN KE-34

Pertemuan para Menlu ASEAN (AMM) ke-34 berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 23-24 Juli 2001, didahului oleh

Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 20-21 Juli 2001. AMM dilanjutkan dengan pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF) tanggal 25 Juli 2001 dan Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 26-27 Juli 2001. Hadir dalam pertemuan itu Menlu Filipina Teofisto Guingona, Menlu Thailand Surakit Sathirathai, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Senior Singapura Ow Chin Hock, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Utusan Khusus Menlu Indonesia Hassan Wirayuda, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, Menlu Kamboja Hor Nam Hong dan Sekjen ASEAN Rodolfo Severino.

### A. Komunike Bersama

Komunike bersama yang dikeluarkan oleh Menlu ASEAN antara lain berisi:

1. Menyambut baik perubahan politik dan terpilihnya Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Indonesia;
2. Harapan bahwa transisi yang tertib dan damai akan menciptakan stabilitas politik dan pemulihan ekonomi secepatnya;
3. Menegaskan kembali dukungan terhadap keutuhan wilayah dan persatuan nasional Indonesia;
4. Stabilitas dan kesejahteraan Indonesia akan menjadi sumbangan positif terhadap perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan di kawasan;
5. ASEAN mendesak Amerika Serikat dan Cina untuk meredakan ketegangan di antara kedua negara guna membantu perdamaian, keamanan, kerja sama dan pembangunan di kawasan;
6. ASEAN mengajak kepada lima negara nuklir, yaitu Amerika Serikat, Cina, Inggris, Rusia dan Perancis untuk tidak menggunakan senjata mereka di kawasan dan menahan diri untuk tidak mengirim bahan nuklir melalui wilayah-wilayah nasional mereka;

7. Mendorong pembangunan di negara-negara baru ASEAN, seperti Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar di bidang pendidikan, keahlian khusus, infrastruktur dan teknologi informasi;
8. Memperluas kerja sama dengan negara lain khususnya negara-negara dalam lingkup ASEAN + 3, Cina, Jepang, Korea Selatan dan mitra dialog ASEAN (*Koran Tempo*, 25-7-2001);
9. Sepakat tentang pembentukan Dewan Tinggi sebagai mekanisme penyelesaian konflik di ASEAN. Dewan Tinggi memiliki kekuatan hukum untuk melakukan pencarian fakta, mediasi, pemulihan dan dirancang untuk mengurus pertikaian jangka panjang, seperti masalah sengketa di Laut Cina Selatan dan pertikaian-pertikaian perbatasan (*Republika*, 25-7-2001).

## B. Pertemuan ASEAN+3

Pernyataan bersama para Menlu ASEAN dengan Menlu Cina, Jepang dan Korea Selatan antara lain:

1. Sepakat untuk memperdalam dan memperluas kerja sama mengenai globalisasi, liberalisasi perdagangan, pembangunan informasi dan teknologi komunikasi;
2. Membahas laporan dari kelompok visi Asia Timur mengenai cara-cara meningkatkan kerja sama dengan basis Asia Timur dan memberikan masukan serta implikasinya untuk KTT Asia Timur;
3. Cina, Jepang dan Korea Selatan siap membantu ASEAN guna mengatasi kesenjangan ekonomi di antara anggotanya;
4. Sepakat untuk membicarakan cara-cara untuk mendapatkan pengakuan dari negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Rusia dan Cina untuk kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara;
5. Siap untuk membicarakan masalah yang berkaitan dengan ketegangan hubungan

an antara Amerika Serikat dan Cina, dan antara Korea Selatan dan Korea Utara (*Suara Pembaruan*, 25-7-2001).

## C. Pertemuan ARF

Pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF) ke-8 berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 25 Juli 2001, dihadiri oleh 23 Menlu negara anggota ARF, Menlu Amerika Serikat Colin Powell, Menlu Rusia IS Ivanov, Menlu Cina Tang Jia Xuan, Menlu Jepang Makiko Tanaka, Menlu Korea Selatan Han Seung-soo, Menlu Australia Alexander Downer, Menlu Selandia Baru Phil Goff, Menlu Kanada John Manley, Presiden Uni Eropa Louis Michel, Wakil Menlu India KC Pant, Menlu Papua Nugini Tarcisius Eri, Utusan Khusus Menlu RI Hassan Wirayuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Filipina Teofisto Guingona, Menlu Thailand Surakiat Sathirathai, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, Menlu Kamboja Hor Nam Hong dan Wakil Menlu Korea Utara Ho Jong.

Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas isu-isu keamanan regional seperti situasi di Semenanjung Korea, tumpang-tindih klaim wilayah atas Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan, dan sebagainya. Selain diharapkan dapat membuka jalan bagi mediasi berbagai persoalan yang dihadapi negara-negara ASEAN, ARF diharapkan mampu melakukan upaya perdamaian di Semenanjung Korea. Seperti yang dinyatakan oleh Menlu Korea Utara Paek Nam Sun ketika menghadiri pertemuan ARF ke-7 di Bangkok, Juli 2000: "Diterimanya Korea Utara dalam ARF menandakan keinginan untuk bersatu kembali dengan Korea Selatan dan upaya pemulihan hubungan dengan bekas musuh-musuh Perang Dingin".

Komunike bersama para Menlu antara lain mengatakan:

1. Menetapkan prosedur operasional untuk mencegah berkembangnya perselisihan menjadi perang;
2. Prosedur operasional ini akan memberi legitimasi ARF dalam menangani persoalan bilateral maupun multilateral, seperti konflik Korea dan klaim atas Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan;
3. Mendukung kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri menciptakan stabilitas politik di Indonesia;
4. Menyetujui satu prosedur baru tentang peran ARF dalam mencegah pertikaian berkembang menjadi perang terbuka;
5. Menyetujui satu prosedur baru yang akan memberikan ARF legitimasi dalam menyelesaikan masalah bilateral maupun multilateral seperti masalah konflik Korea, klaim tumpang tindih wilayah atas kepulauan di Laut Cina Selatan;
6. ARF telah menapak peran yang lebih berarti dari yang semula menekankan pada pembangunan sikap saling percaya ke peran diplomasi pencegahan;
7. ARF akan terus memperkuat proses pembangunan sikap saling percaya (*Koran Tempo*, 26-7-2001).

### C. Pertemuan ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN-PMC dihadiri oleh 10 negara ASEAN dan 10 negara mitra dialog, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Cina, Kanada, Jepang, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, Korea Selatan dan India. Pertemuan yang berlangsung di Hanoi tanggal 26-27 Juli 2001 ini dimaksudkan untuk membicarakan masalah politik dan ekonomi pada tingkat bilateral, regional maupun internasional.

Utusan Khusus Menlu Indonesia Hassan Wirayuda mengatakan se usai sidang hari pertama ASEAN-PMC, bahwa Menlu ASEAN dan Mitra Dialog ASEAN menyambut baik terpilihnya Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden RI. Pasangan Presiden RI Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz me-

rupakan kombinasi ideal antara kelompok nasionalis dan Islam, yang merupakan pencerminan dari kekuatan mayoritas di Indonesia. Pasangan keduanya tidak kontroversial, karena tidak mendapat protes dari siapapun sehingga dinilai cukup menyejukkan dalam rangka *healing process* dan rekonsiliasi nasional.

Dalam sidang, para Menlu ASEAN mengajak 10 negara in트라 dialognya untuk mendukung rencana konferensi dunia di Durban, Afrika Selatan tanggal 31 Agustus - 7 September 2001 yang didukung PBB untuk memberantas rasisme, diskriminasi rasial, xenophobia, dan berbagai jenis intoleransi lainnya. Prakarsa baru ASEAN ini merupakan terobosan yang dilakukan oleh ASEAN guna menggugat perlakuan diskriminatif oleh negara-negara Barat terhadap penduduk asli dan kelompok-kelompok minoritas asing. Misalnya, kebijakan represif Australia Putih terhadap suku Aborigin atau teror yang dilancarkan oleh kelompok Neo-Nazi di Eropa terhadap imigran Asia dan Afrika (*Kompas*, 27-7-2001).

Kesepakatan bersama ASEAN-PMC antara lain menyatakan adanya keinginan untuk mempercepat proses ARF, dan memuji tiga makalah yang diadopsi di Hanoi, yang meliputi konsep dan prinsip diplomasi preventif; peningkatan peran Ketua ARF; serta *terms of reference* untuk membentuk kelompok ahli (*eminent persons*) ARF (*Kompas*, 28-7-2001).

## II. STABILITAS KAWASAN

Kerja sama kepala negara ASEAN akhir-akhir ini guna memperkuat stabilitas, perdamaian dan kesejahteraan di kawasan semakin meningkat. Kerja sama ini ditandai dengan kunjungan antarkepala negara ASEAN pada akhir Agustus 2001. Kunjungan Presiden Megawati Soekarnoputri ke sembilan negara ASEAN, yaitu Filipina, Vietnam, Laos, Kamboja, Myanmar, Thailand, Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam; kunjungan PM Thailand Thak-

sin ke Singapura dan Brunei Darussalam; dan kunjungan Presiden Filipina Arroyo ke Singapura dan Brunei Darussalam menunjukkan bahwa ASEAN perlu menjadi penjamin stabilitas kawasan dengan mempererat kembali hubungan-hubungan di antara mereka yang tiga tahun terakhir ini sempat renggang.

Meskipun lebih bersifat bilateral, kunjungan tersebut setidaknya-tidaknya akan menciptakan iklim yang kondusif bagi ASEAN untuk meningkatkan kerja sama di bidang penanaman modal dan memulihkan kepercayaan internasional terhadap ASEAN. Peningkatan kerja sama antara Singapura dan Thailand dan dengan mitra ASEAN lain di bidang ekonomi akan semakin meningkatkan kepercayaan di antara negara-negara ASEAN. Kedua pemimpin, Thaksin dan Goh Chok Tong, menyambut baik peralihan kekuasaan dan perkembangan yang terjadi di Indonesia dan Filipina, yang dinilai mempunyai pengaruh besar terhadap stabilitas kawasan secara menyeluruh. Di samping itu, kedua pemimpin tersebut juga mengatakan bahwa realisasi Wilayah Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) menjadi semakin penting guna mempercepat terwujudnya pasar bebas di kawasan. KTT ASEAN ke-7 November 2001 mendatang di Brunei Darussalam sangat relevan sebagai forum untuk menegaskan kembali komitmen politik ASEAN pada proses AFTA dan intensifikasi integrasi regional dalam mencapai kemakmuran di kawasan (*Kompas*, 24-8-2001).

Sementara itu, Presiden Filipina Gloria M. Arroyo dan Sultan Brunei Darussalam Hassanah Bolkiah menyerukan kepada negara-negara ASEAN untuk meningkatkan persatuan agar terhindar dari kelesuan perekonomian dunia. Saat ini pertumbuhan ekonomi beberapa negara ASEAN terancam turun dan bakal dilanda resesi akibat lesunya perekonomian Amerika Serikat, yang antara lain ikut mengurangi permintaan ekspor barang-barang elektronik. Selain itu, dalam usaha untuk menarik in-

vestasi asing, misalnya, ASEAN menghadapi persaingan yang kian ketat dari Cina dan perdebatan di antara mereka tentang kapan konsep AFTA bisa segera dirampungkan. Dalam kesempatan yang sama, Presiden Arroyo berusaha menghidupkan kembali Kawasan Pertumbuhan ASEAN Timur (*East ASEAN Growth Area-EAGA*) yang mencakup Malaysia Timur, Filipina Selatan, Kawasan Timur Indonesia, dan Brunei Darussalam menjadi pintu gerbang masuknya investasi untuk membangun daerah di Filipina Selatan (*Kompas*, 24-8-2001).

Kunjungan Presiden RI Megawati Soekarnoputri ke sejumlah negara ASEAN tanggal 21-28 Agustus 2001 disambut positif oleh negara anggota ASEAN lainnya. Sambutan positif ini merupakan bentuk dukungan terhadap pemerintah Megawati yang sebelumnya dukungan itu juga telah dinyatakan dalam sidang Para Menlu ASEAN dan negara mitra dialog ASEAN di Hanoi akhir Juli 2001. Kunjungan ini selain mempunyai makna penting bagi solidaritas ASEAN, juga merupakan refleksi Indonesia yang tetap menempatkan ASEAN sebagai prioritas politik luar negerinya.

Dalam kunjungan pertamanya ke Filipina tanggal 21 Agustus 2001, Presiden RI Megawati Soekarnoputri menjelaskan kepada Presiden Gloria M. Arroyo tentang situasi politik dan keamanan di Indonesia, termasuk program dalam mengatasi berbagai masalah yang dihadapi Indonesia. Mereka sepakat untuk meningkatkan hubungan secara bilateral dan multilateral di antara kedua negara dengan memperkuat kepentingan bersama, menjamin perdamaian, stabilitas dan kemakmuran regional. Sementara itu Presiden Gloria M. Arroyo mengucapkan terima kasih kepada Indonesia atas bantuan sebagai peran interlokutor (perantara) pemerintahnya soal perdamaian di Mindanao yang selama tiga dekade dilanda pemberontakan separatis Moro (*Kompas*, 22-8-2001).

Di Malaysia, Presiden RI Megawati Soekarnoputri dan PM Malaysia Mahathir Mohamad membicarakan masalah terorisme lintas batas yang perlu mendapat perhatian khusus. Untuk itu, perlu kerja sama keamanan dan intelijen kedua negara dan negara-negara ASEAN lainnya, seperti Singapura, Filipina dan Thailand. Kedua pemimpin sepakat untuk mengaktifkan kembali kerja sama kepolisian dan intelijen, dan meningkatkan kerja sama di bidang: *illegal trafficking of person* dari negara seperti Afghanistan, Irak dan Iran; masalah perbatasan laut, darat dan *flight information region*; masalah perbatasan laut, khususnya zona ekonomi eksklusif (ZEE); masalah impor gas dan batu bara sekaligus pengembangan kesepakatan ASEAN tentang *ASEAN Energy Network*; dan masalah TKI ilegal (*Kompas*, 28-8-2001).

Di Singapura, Presiden RI Megawati Soekarnoputri dan PM Singapura Goh Chok Tong sepakat untuk bersama-sama kembali mengangkat nama ASEAN di forum internasional dengan meminta kepada seluruh pemimpin ASEAN agar masing-masing pihak mampu menjelaskan dan menyelesaikan berbagai masalah dalam negeri masing-masing yang di kemudian hari dapat menjadi ganjalan bagi pengembangan ASEAN (*Kompas*, 27-8-2001).

### III. PERTEMUAN MENTERI KEUANGAN ASEAN

Pertemuan Menteri Keuangan ASEAN (*ASEAN Finance Minister Meeting-AFMM*) ketiga berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 8 April 2001, dihadiri oleh Menteri Keuangan Indonesia Prijadi Praptosuhardjo, Menteri Keuangan Malaysia Daim Zainuddin, Menteri Keuangan Singapura Lim Hng Kiang, Menteri Keuangan Thailand Somkid Jatusripitak, Menteri Keuangan Filipina Alberto Romulo, Menteri Keuangan Brunei Darussalam Haji Abdul Aziz,

Menteri Keuangan Vietnam Le Thi Bang Tam, Menteri Keuangan Laos Liane Thykeo, Menteri Keuangan Myanmar U Khien Maung Thein, Menteri Keuangan Kamboja Keat Chhon dan Sekretaris Jenderal Rodolfo Severino untuk membahas masalah kelambatan ekonomi dunia dan melemahnya mata uang yang sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi regional.

Pernyataan bersama para Menkeu ASEAN memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Sepakat untuk bekerja sama dalam menanggulangi gejolak kurs di kawasan, tetapi penyesuaian kebijakannya tersendiri masing-masing negara anggota;
2. Gejolak mata uang, terutama depresiasi yen Jepang menciptakan ketidakpastian dan ketidakstabilan pasar uang sehingga menghambat perekonomian kawasan;
3. Perlunya ASEAN melanjutkan reformasi struktural dan mengurangi ketergantungan kawasan terhadap pembiayaan perbankan, pengembangan fiskal dan kebijakan moneter, memelihara stabilitas keuangan serta meningkatkan privatisasi guna mengurangi beban keuangan pemerintah;
4. Membentuk jaringan kerja sama rencana pertukaran mata uang bilateral (*currency swap*) dengan Jepang, Cina dan Korea Selatan guna membantu perbaikan mata uang negara-negara ASEAN yang terpukul akibat kekurangan likuiditas;
5. Perjanjian swap tersebut kian menciptakan suatu jaringan bank sentral, sehingga memungkinkan negara anggota ASEAN yang menghadapi krisis likuiditas jangka pendek untuk mengkonversi (*swap*) mata uangnya ke dalam dolar AS, yen Jepang atau euro guna membantu mencegah berulangnya krisis keuangan tahun 1997-1998;

6. Skema pertukaran mata uang tersebut akan merupakan kelengkapan dan tambahan terhadap fasilitas IMF;
7. Sepakat untuk membuat perjanjian tentang asuransi kendaraan bermotor yang mengizinkan adanya jaminan asuransi lintas batas dengan tujuan memberi fasilitas barang-barang transit (Antara, 9-4-2001).

#### IV. MASALAH AFTA

Menteri Perindustrian dan Perdagangan Indonesia Luhut B. Pandjaitan mengatakan bahwa keikutsertaan Indonesia dalam implementasi perdagangan bebas di kawasan ASEAN (AFTA) tidak mungkin ditunda, karena AFTA yang terkait dengan perjanjian internasional tidak bisa ditarik kembali. Permintaan penundaan implementasi AFTA sangat terkait dengan kekhawatiran di kalangan para pengusaha di ASEAN tentang kondisi ekonomi yang belum kondusif di negara-negara ASEAN. Malaysia telah menyatakan keberatannya mengikuti AFTA guna melindungi sektor otomotifnya, sedangkan Thailand untuk melindungi pertaniannya. Selanjutnya ia mengatakan bahwa terhadap produk-produk tertentu pun, Indonesia tidak meminta untuk dilakukan penundaan. Oleh karena itu, sebagaimana pertemuan ASEAN di Chiang Mai, Thailand, bulan Mei 2000, negara-negara ASEAN sepakat bahwa AFTA akan mulai berlaku pada tahun 2002 dan adanya upaya untuk menunda implementasi AFTA sangat tidak beralasan (*Kompas*, 8-3-2001).

Berdasarkan laporan dari Badan Litbang Industri dan Perdagangan, disimpulkan bahwa dari sisi permintaan negara-negara yang paling diuntungkan dengan diberlakukannya AFTA 2002 adalah Singapura, Malaysia, diikuti oleh Thailand, Indonesia, Filipina dan Brunei Darussalam. Negara-negara yang dinilai menjadi pasar dari produk-produk ASEAN adalah Malaysia, diikuti

oleh Thailand, Indonesia dan Filipina. Jika dibandingkan dengan Indonesia, produk ekspor Malaysia dan Thailand di pasar ASEAN jauh beragam. Berdasarkan perkembangan nilai ekspor lima negara ASEAN, yaitu Malaysia, Singapura, Thailand, Indonesia dan Filipina (ASEAN-5) selama periode 1995-1999, Malaysia diperkirakan memiliki produk-produk ekspor yang berdaya saing lebih kuat jika dibandingkan dengan produk-produk negara-negara ASEAN lainnya, baik untuk pasar ASEAN maupun pasar domestik.

Pangsa produk ekspor Indonesia yang memiliki kecenderungan berdaya saing kuat terhadap total nilai ekspor ke ASEAN diperkirakan sebesar 9,89 persen, sedangkan pangsa jumlah produk ekspor Indonesia ke ASEAN sebesar 3,31 persen. Sementara itu, Malaysia masing-masing sebesar 10,96 persen dan 10,24 persen, dan Thailand sebesar 12,62 persen dan 3,41 persen. Ini menunjukkan bahwa Indonesia belum memanfaatkan pasar ASEAN secara optimal bila dibandingkan dengan Malaysia dan Thailand. Pada umumnya, masing-masing negara ASEAN-5 mempunyai produk ekspor berdaya saing kuat yang berbeda, namun harapannya diperhatikan bahwa terdapat beberapa produk ekspor berdaya saing kuat yang sama dengan negara ASEAN-5 lainnya, seperti plastik dan produk plastik, mesin dan alat listrik serta bagiannya antara Indonesia dengan Malaysia; tekstil dan produk tekstil dan alat tulis antara Indonesia dengan Thailand; barang dari logam antara Indonesia dengan Malaysia, Thailand dan Filipina; bahan kimia anorganik dan organik antara Indonesia dan Malaysia.

Akhirnya, setiap negara ASEAN-5 pada dasarnya dinilai mempunyai peluang untuk memanfaatkan berlakunya AFTA 2002, namun demikian keberhasilannya sangat tergantung pada strategi pemanfaatan keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif dari masing-masing negara (*Business News*, 8-8-2001).

## PARA PENULIS

- ❑ **Amri Marzali.**  
Ketua Program Pascasarjana Antropologi, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **Arry Bainus.**  
Staf Pengajar dan Sekretaris Jurusan Hubungan Internasional, FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung.
- ❑ **C. Elly Kumari Tjahya Putri.**  
Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial, B2P3KS, Yogyakarta.
- ❑ **Dhurorudin Mashad.**  
Peneliti pada Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, Jakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**  
Staf CSIS, Jakarta.
- ❑ **Indra J. Piliang.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Leo Agustino.**  
Mahasiswa Pascasarjana Bidang Ilmu Politik, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **M. Djadijono.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Mathias Maw.**  
Peneliti Lepas, tinggal di Jakarta.
- ❑ **T. May Rudy.**  
Lektor Kepala pada FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung.